

N° 3465

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 novembre 2006.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE LOI (n° 3456) *de modernisation du dialogue social*,

PAR M. BERNARD PERRUT

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.- UNE ÉTAPE DÉTERMINANTE DE L’HISTOIRE DU DIALOGUE SOCIAL	9
A. UN PROJET DE LOI INSCRIT DANS LA LONGUE HISTOIRE DES RÉFORMES SOCIALES	9
1. Les prémices de la « question sociale »	9
2. La naissance du ministère du travail, accompagnateur des réformes sociales et du dialogue social	10
3. Les premiers pas de la « formalisation » du dialogue : la loi sur les conventions collectives du 25 mars 1919.....	11
4. La relance du dialogue social dans les années 1930	11
5. La réforme des relations sociales après la Seconde Guerre mondiale	12
6. Les « lois Auroux » de 1982.....	13
B. LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES AFFECTANT LA MISE EN ŒUVRE DU DIALOGUE SOCIAL.....	14
1. Une évolution récente de la négociation collective attestant la vigueur du dialogue social	15
2. Un développement de la négociation interprofessionnelle en lien avec le travail législatif.....	17
a) <i>L’accord national interprofessionnel en l’absence de loi</i>	18
b) <i>La loi suscitant la négociation d’un accord national interprofessionnel</i>	19
c) <i>Des « allers et retours » entre la loi et l’accord national interprofessionnel</i>	20
d) <i>L’intervention de la loi après un accord national interprofessionnel</i>	23
e) <i>L’intervention de la loi dans le cas où les négociations ne permettent pas d’aboutir à un accord</i>	23
II.- L’HUMILITÉ D’UNE GRANDE AMBITION : CHANGER LES PRATIQUES	25
A. LE DIALOGUE SOCIAL EN FRANCE AUJOURD’HUI	25
1. Le dialogue social, pratique plus que notion juridique	25
2. Ne pas sous-estimer la capacité institutionnelle de la France à prendre en compte le dialogue social	27
a) <i>Un dialogue social réel dans les entreprises</i>	27
b) <i>Une conflictualité en diminution dans les entreprises</i>	27
c) <i>L’existence d’instances de consultation en matière de droit du travail</i>	27

B. L'OBSERVATION DES EXEMPLES ÉTRANGERS : L'INDÉNIABLE RETARD FRANCAIS	30
1. L'absence de « solution miracle »	30
a) <i>La mise en œuvre de procédures de concertation dans de nombreux pays étrangers</i>	31
b) <i>Des résultats réels mais cependant perfectibles</i>	33
2. Des « modèles » pour une évaluation, voire une inspiration	35
a) <i>L'exemple britannique : des instances spécifiques et un code de bonne conduite</i>	35
b) <i>Le modèle néerlandais : le rôle central de la Fondation du travail et du Conseil économique et social</i>	36
c) <i>L'exemple espagnol de l'accord cadre de 2004</i>	38
3. La nécessité de changer les pratiques françaises	39
III.- UN PROJET DE LOI PRÉPARÉ DE MANIÈRE EXEMPLAIRE	43
A. LA PRÉPARATION DU PROJET DE LOI	43
1. Le diagnostic et les premières propositions : le rapport Chertier	44
a) <i>La construction d'un « agenda partagé » de réformes, connu de tous les acteurs</i>	45
b) <i>L'instauration d'un « temps réservé » à la concertation pour l'ensemble des réformes</i>	46
c) <i>La restructuration des lieux du dialogue social</i>	47
2. Le temps de la concertation	48
3. L'intervention du Président de la République	52
B. LES DISPOSITIONS D'UN PROJET DE LOI ÉQUILIBRÉ	54
1. L'exigence du dialogue social : certaines dispositions absentes du projet	55
2. Un dispositif ambitieux	56
a) <i>Concerter</i>	56
b) <i>Consulter</i>	56
c) <i>Informar</i>	56
3. Les apports de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales	57
a) <i>L'encadrement du recours à l'urgence</i>	57
b) <i>L'information du Parlement sur l'état du dialogue social</i>	57
c) <i>La définition du dialogue social</i>	57
d) <i>La sécurisation du dispositif</i>	58
e) <i>La publicité du rendez-vous annuel devant la Commission nationale de la négociation collective</i>	58

TRAVAUX DE LA COMMISSION	59
I. – AUDITION DU MINISTRE	59
II.- EXAMEN DES ARTICLES	71
<i>Avant l'article 1^{er}</i>	71
<i>Article 1^{er}</i> : Institution de nouvelles procédures de dialogue social.....	73
<i>Article 2</i> : Modification des attributions de la commission nationale de la négociation collective et du comité supérieur de l'emploi.....	90
<i>Après l'article 2</i>	92
TABLEAU COMPARATIF	93
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	97
ANNEXES	101
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	101
ANNEXE 2 : PROCÈS-VERBAL DE LA RÉUNION DE LA COMMISSION NATIONALE DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DU 6 NOVEMBRE 2006.....	103
ANNEXE 3 : LES GRANDES DATES DU DIALOGUE SOCIAL EUROPÉEN.....	121
ANNEXE 4 : LE DIALOGUE SOCIAL DANS DIFFÉRENTS PAYS EUROPÉENS.....	123

INTRODUCTION

Changer les pratiques.

Si l'on doit retenir une seule chose du débat qui s'ouvre à l'Assemblée nationale, saisie en première lecture du projet de loi de modernisation du dialogue social, ce sont ces trois mots.

Ils viennent comme en écho à la déclaration du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement devant la Commission nationale de la négociation collective le 6 novembre 2006 : « *Le texte a l'humilité des grandes ambitions, il tend à une évolution des pratiques, en donnant toute sa place à la démocratie sociale, et en organisant les liens entre démocratie représentative et démocratie sociale* ».

Ils rappellent également l'orientation évoquée par le Président de la République devant le Conseil économique et social le 10 octobre 2006 : « *Il faut sortir de la logique du conflit, encore trop présente dans notre pays. Il faut fonder une culture de la négociation, du compromis, de la responsabilité* ».

Car avec ce projet de loi, nous affrontons un problème qui ronge notre pays depuis longtemps. Nous affrontons, après tant d'autres, la question sociale, ou encore la question du modèle français ou celle du système social, qu'importe le terme. L'essentiel est ailleurs : le présent projet vient puiser au fond de ce qui fait notre pays depuis si longtemps, sa spécificité, sa richesse mais aussi ses résistances. Car, selon le mot du Président de la République à cette même occasion : « *on ne construit durablement qu'à partir de ce qu'on est* ».

Cela ne signifie pas, bien sûr, faire table rase du passé. Certains événements ont eu lieu récemment et ne sont pas occultés. La « crise du CPE », pour dire les choses simplement, est encore proche. Mais est-ce une raison pour ne pas aller de l'avant ? Bien sûr que non, au contraire. Ce projet de loi n'en est que plus courageux et ambitieux.

Courageux, en effet. À peine la crise passée, la volonté des pouvoirs publics a été réaffirmée avec force : renouer le dialogue avec les partenaires sociaux. Cela a été fait dès la préparation et la promulgation de la loi du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise.

Mais l'impulsion avait été donnée bien avant. En décembre 2005, le Premier ministre avait demandé à M. Dominique-Jean Chertier un rapport destiné à proposer des mesures pour améliorer le dialogue entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Le rapport a été rendu public fin mars 2006. Fin juin, le gouvernement entamait officiellement un processus de rencontres bilatérales avec l'ensemble des partenaires sociaux, rencontres – dialogue, pourrait-on dire – qui allaient durer plusieurs mois.

Alors, bien sûr, la transcription dans la loi de cette ambition ne pouvait s'accommoder d'à peu près. Le texte proposé aujourd'hui à l'Assemblée nationale a été pesé au trébuchet, au fil de ces longs mois de concertation.

Et il est vrai que le texte s'est peu à peu transformé. Certaines idées contenues dans le rapport établi par M. Dominique-Jean Chertier ont été reprises, d'autres finalement non. C'est la richesse de la démarche proposée que de permettre de telles évolutions et d'en rendre compte.

Au final, le texte, fruit d'équilibres longuement mûris, est court. Pour autant, sa portée n'en est pas amoindrie.

Car ce texte est aussi ambitieux. Là encore, l'esquive n'est pas à la hauteur du débat. Certains voudraient-ils lui opposer, en une dialectique parfois incertaine, la double nécessité de la mise en pratique de l'engagement figurant dans l'exposé des motifs du projet de loi relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, en 2004, et celle d'une révision constitutionnelle ?

Le présent texte constitue, croyons-nous, la juste mesure. C'est son ambition, sa force, son impact. Trois termes en résument la teneur : concertation, consultation, information.

Concertation d'abord. Avec le présent projet de loi, une règle nouvelle est instituée : il ne sera plus possible de modifier le droit du travail sans que les partenaires sociaux aient été mis en mesure de négocier sur le contenu de la réforme engagée.

Consultation ensuite. Désormais, tout projet de texte en droit du travail, de nature législative ou réglementaire, sera soumis pour consultation aux partenaires sociaux.

Information enfin. Le projet établit un rendez-vous annuel permettant à l'État et aux partenaires sociaux d'échanger sur leur diagnostic, leurs objectifs et leurs calendriers respectifs.

Dialogue en somme. Sous-estimer la portée de ce texte serait non seulement naïf mais aussi dangereux. Gardons-en l'esprit tout au long de la discussion qui s'ouvre. L'esprit d'une nouveauté.

I.- UNE ÉTAPE DÉTERMINANTE DE L'HISTOIRE DU DIALOGUE SOCIAL

En définissant le présent projet de loi comme « *une étape décisive pour notre modèle social* », son exposé des motifs montre combien cette étape de « *modernisation du dialogue social* » doit être restituée au cœur de l'évolution historique du dialogue social en France.

Ce projet de loi en effet n'est pas un moment isolé dans l'évolution des relations sociales. Il ouvre certes des perspectives, en répondant à une attente forte de l'ensemble des acteurs des relations sociales et en plaçant, selon le même exposé des motifs, « *les partenaires sociaux au cœur de la conception des réformes concernant le droit du travail* ».

Mais s'il veut constituer un progrès pour l'avenir, il est aussi le prolongement d'une histoire, ou plus exactement, il correspond à une page nouvelle de l'histoire des relations sociales du pays.

C'est pourquoi il est essentiel de consacrer quelques développements à un rappel de certains moments de cette histoire des relations sociales. Naturellement, on ne peut ainsi prétendre à l'exhaustivité ; mais, à l'évidence, certains instants « ont compté » pour l'élaboration du dialogue social en France. Cet éclairage historique est d'autant plus opportun que cette année 2006 est l'année de commémoration des cent ans du ministère du travail ⁽¹⁾.

D'une certaine manière, il est possible de distinguer entre histoire « lointaine », qui puise ses sources jusqu'au XIX^e siècle, et histoire « très contemporaine », qui remonte aux toutes dernières années, lesquelles témoignent également d'évolutions affectant la mise en œuvre du dialogue social.

A. UN PROJET DE LOI INSCRIT DANS LA LONGUE HISTOIRE DES RÉFORMES SOCIALES

1. Les prémices de la « question sociale »

L'émergence de la « question sociale » remonte au XIX^e siècle et au développement de l'industrialisation. La question centrale est alors celle de savoir comment concilier entre, d'une part, un certain ménagement de la force de travail, de manière à préserver les travailleurs face aux risques sanitaires et, d'autre part, le respect de la liberté individuelle du travail consacrée par la Révolution française de 1789. Cette question sociale est devenue cruciale en particulier au moment de la Monarchie de juillet. Les premières lois portant sur les relations du travail sont

(1) À cette occasion a été publié l'ouvrage suivant : « *Un siècle de réformes sociales, Une histoire du ministère du travail, 1906-2006* », par M. Boris Dänzer-Kantof, Mme Véronique Lefebvre, M. Félix Torres et avec le concours de M. Michel Lucas, *La documentation française*, octobre 2006. Une partie des présents développements s'inspire de certains extraits de cet ouvrage.

bien connues, à commencer par la loi du 22 mars 1841 interdisant notamment le travail des enfants de moins de huit ans. La condition ouvrière devient un véritable thème de réflexion pour les écrivains, certains enquêteurs – comme en témoigne le fameux rapport du docteur Louis-René Villermé sur l'état physique et moral des ouvriers – ou encore des publicistes et des hommes politiques. On ne peut pas pour autant déjà parler de « dialogue social » !

2. La naissance du ministère du travail, accompagnateur des réformes sociales et du dialogue social

Le moment où vient en discussion le présent projet de loi invite à s'arrêter quelques instants sur l'année 1906 lorsque, en ce tout début de XX^e siècle, est créé le ministère du travail.

Le lien est étroit en effet entre celui qui va être appelé à préparer et accompagner les réformes sociales, et le développement du dialogue social, comme le mettait en évidence le premier ministre du travail, René Viviani, dans son discours du 6 novembre 1906 : « *cette maison nouvelle* » n'a pas été fondée « *pour préparer la révolution sociale* », ni même « *pour résoudre la question sociale* », mais d'abord pour être le « *préparateur des réformes sociales* » ; une « *large fenêtre à travers laquelle le gouvernement tout entier aperçoit non seulement les travailleurs présents mais aussi les travailleurs futurs* » ; un ministère qui apportera au travailleur un surcroît de « *liberté sociale* », qui est pour l'homme « *le pouvoir d'agir, le pouvoir de vivre, la certitude qu'il a que le lendemain sera pareil au jour d'aujourd'hui, la certitude qu'il y aura ce que la Déclaration des droits de l'homme appelle la sûreté de l'individu, ce que les travailleurs appellent la sécurité sociale* ».

Le Président de la République, dans un message en date du 25 octobre 2006 à l'occasion du centenaire du ministère du travail, évoquait ces mots et donc le lien existant entre l'action publique et la question sociale. Mais il rappelait aussi, en conclusion, le défi majeur s'ouvrant aujourd'hui, à savoir « *agir pour moderniser notre modèle social, dans le respect de notre histoire et dans la fidélité à ce que nous sommes, en faisant confiance à notre capacité à toujours ressourcer le dialogue social* ».

Car d'une certaine manière, il est indéniable que l'histoire des réformes sociales, c'est (aussi) l'histoire par laquelle a été « *organisé et nourri le dialogue social à tous les niveaux entérinant à la fois des usages locaux fort anciens et des logiques sectorielles ou interprofessionnelles de conception plus moderne : du national (interprofessionnel, branche d'activité) au local, jusqu'à l'obligation de négocier au niveau de l'entreprise. Une telle évolution fut loin d'être « un long fleuve tranquille », même si le dialogue a toujours existé avec ou sans cadre légal* »⁽¹⁾.

(1) « *Un siècle de réformes sociales, une histoire du ministère du travail, 1906-2006* », ouvrage précité.

3. Les premiers pas de la « formalisation » du dialogue : la loi sur les conventions collectives du 25 mars 1919

En 1919, les conflits sociaux se multiplient. Des grèves éclatent dès janvier dans le secteur des transports publics et chez les cheminots, en mars dans la fonction publique. Les difficultés de reconversion de l'économie de guerre, la forte hausse des prix et des loyers, la crise des transports, sont autant d'éléments expliquant les revendications, d'ordres variés, qui tendent à l'augmentation des salaires ou encore à l'amélioration des retraites. Le 6 avril, une manifestation rassemble 300 000 travailleurs à Paris.

C'est dans ce contexte que la loi du 25 mars 1919 est votée. Elle confère aux conventions collectives un statut légal d'accord à caractère solennel conclu entre un et plusieurs syndicats de salariés et des employeurs groupés ou isolés. Elle obéit à une logique institutionnelle et statutaire qui apparente les conventions collectives à des lois plus qu'à des contrats : en effet, les dispositions des conventions ont désormais un caractère impératif et s'imposent aux individus même en présence de dispositions contraires du contrat de travail. Par ailleurs, il est désormais possible à des groupements de signataires d'une convention collective d'agir en justice en cas de manquement aux obligations de l'accord, ce qui consacre d'une certaine manière la suprématie du droit collectif sur le droit individuel. Dans le même temps, la convention collective reste un accord supposant la volonté commune des parties, la loi prévoyant la possibilité de renoncer à une convention et de se dégager de son application en quittant le groupement signataire.

Ce premier pas, après deux premières années de succès – 557 accords sont signés en 1919 et 845 en 1920 –, n'est pas sans limites, ainsi analysées *a posteriori* en 1934, par Pierre Laroque, alors membre du Conseil d'Etat : *« L'examen du statut légal de la convention collective de travail montre bien combien le législateur de 1919 a été timide. Les parties peuvent à peu près à leur gré se soustraire aux effets des conventions qui les lient ; ces conventions, d'autre part, n'ont aucune portée réelle à l'égard des tiers. Enfin et surtout, le législateur n'a pas fait d'efforts suffisants pour favoriser la conclusion de telles conventions. Il n'a pas suivi l'exemple du législateur britannique créant et encourageant des organismes de négociation. C'est ce que montre l'étude des procédures de conciliation et d'arbitrage ».*

4. La relance du dialogue social dans les années 1930

Le souci de promouvoir le dialogue social perdure cependant. À partir des années 1930, alors que la crise économique atteint la France, l'ensemble des acteurs des relations du travail continue à afficher leur volonté de redonner vigueur à la fois au dialogue social et au paritarisme, comme en témoigne un article intitulé *« Organisation des relations collectives du travail en France »*, publié en 1935 dans le Bulletin du ministère du travail, aux termes duquel le processus de régularisation des relations collectives du travail doit tendre vers

« l'élimination de la force, vers la suppression du droit de se faire justice à soi-même » ; un mouvement qui correspond à « celui qui a abouti, à l'origine des civilisations, à la régularisation des relations entre individus ». D'où l'importance du développement des différentes instances de concertation, à l'image du conseil supérieur du travail, du conseil national de la main-d'œuvre ou encore des commissions paritaires des bureaux publics de placement.

Néanmoins, à cette époque, le nombre de conventions collectives effectivement signées décline régulièrement, sauf dans certains secteurs (mines, édition, transports maritimes, ports et docks) : en 1933, ces conventions ne concernent que 7,5 % des salariés des secteurs industriel et commercial. C'est en réaction à cette situation qu'est adoptée la loi du 24 juin 1936, qui se donne pour but de redynamiser les conventions collectives, sans pour autant revenir sur la loi de 1919. Désormais, il suffit qu'une organisation professionnelle représentative en fasse la demande au ministère du travail pour qu'une commission mixte, chargée d'élaborer un texte, soit réunie, le ministre pouvant, à la demande de l'une des parties, intervenir pour résoudre le conflit.

L'innovation majeure réside dans la possibilité donnée au ministère d'étendre et de rendre obligatoires les clauses de la convention à tous les salariés des professions et des régions comprises dans son champ d'application : « Cette loi, qui confie d'importantes responsabilités aux partenaires sociaux (cette expression date des années 1930) et contribue de ce fait à leur institutionnalisation, connaît un véritable succès. Entre juin 1936 et mars 1938, on enregistre 5 702 conventions, soit plus du double des accords conclus au cours des quatorze années précédentes » ⁽¹⁾.

C'est au cours de ces années également que se développe l'institution des délégués du personnel, puisqu'un décret-loi du 12 novembre 1938 les rend obligatoires dans tous les établissements industriels de plus de dix salariés. Les délégués du personnel peuvent transmettre les « réclamations collectives » et entretenir des relations avec des organismes extérieurs comme l'inspection du travail ou les syndicats. En outre, une loi du 31 décembre 1936 rend la conciliation et l'arbitrage obligatoires entre les différents acteurs sociaux (employeurs comme salariés) en cas de litige.

5. La réforme des relations sociales après la Seconde Guerre mondiale

Dès l'immédiate après-guerre s'engage le développement progressif des institutions représentatives du personnel, en particulier avec la loi du 16 mai 1946 fondant le statut légal des comités d'entreprise dont la création est obligatoire dans toutes les entreprises de plus de cinquante salariés. En outre, la loi du 16 avril 1946 développe l'institution des délégués du personnel en disposant que ces représentants, élus par les salariés, remplissent une fonction de transmission des

(1) « Un siècle de réformes sociales, une histoire du ministère du travail, 1906-2006 », ouvrage précité.

réclamations du personnel. Enfin, avec la loi du 27 décembre 1968 sur la reconnaissance des syndicats dans l'entreprise, pour la première fois une institution proprement syndicale, la « section syndicale », est reconnue au même titre que les institutions élues que constituent les délégués du personnel et le comité d'entreprise.

Mais on voudrait ici surtout insister sur la relance de la négociation collective avec la loi sur les conventions collectives de 1950. Au début des années 1950, le processus de développement de la négociation collective est devenu atone. Certes, la loi du 23 décembre 1946 a rétabli la libre négociation des conventions collectives. Cependant, le système demeure encore très contraignant. C'est pourquoi la loi du 11 février 1950 revient aux grandes lignes de la loi de 1936, en élargissant le champ des conventions collectives, non plus seulement à l'industrie et au commerce, mais à tous les salariés. Le principe de deux types de conventions est conservé : les conventions simples, conclues librement et applicables aux seuls signataires ; les conventions négociées au sein d'une commission mixte, composée de représentants des organisations syndicales, d'employeurs et de travailleurs, présidée par un représentant du ministère. Ces dernières sont susceptibles d'être étendues, par arrêté du ministère du travail, à toute une branche, après enquête préalable et consultation de la commission supérieure des conventions collectives.

Cette loi de 1950 est à l'origine d'un véritable regain de la négociation collective. De 1950 à 1956, plus de 1 800 conventions et avenants sont signés, dont 550 conventions collectives. Il faut ajouter à ces conventions quelque 5 000 accords sur les salaires. En outre, la loi met fin au principe de l'arbitrage obligatoire, en prévoyant des procédures facultatives de conciliation des conflits. Ce dispositif est complété par le décret-loi du 5 mai 1955 instaurant une procédure de médiation. Sur environ 10 000 conflits recensés entre 1950 et 1955, seuls 734 sont soumis à une commission de conciliation.

La loi de 1950 sera prolongée et amplifiée avec la loi du 13 juillet 1971 qui reconnaît « *le droit des travailleurs à la négociation collective de l'ensemble de leurs conditions de travail et de leurs garanties sociales* ».

6. Les « lois Auroux » de 1982

Ces quatre lois ont été précédées de la rédaction d'un rapport par Jean Auroux, intitulé « *Les droits des travailleurs* ». Ce rapport met la notion de citoyenneté au cœur de la relation de travail : « *citoyens dans la cité, les travailleurs doivent l'être aussi dans leur entreprise* ». Mais l'historien Jacques Le Goff a montré que l'originalité des lois Auroux ne relève pas tant de « *la référence cardinale à la citoyenneté (...) que de la tentative d'en intégrer les composantes éparses (citoyenneté civile, sociale et politique) dans une réalisation neuve qui les fédère à travers le jeu même de leur tension* ».

La première loi date du 4 août 1982. Elle aborde la question du pouvoir disciplinaire dans l'entreprise et donne aux salariés le droit de s'exprimer de façon directe sur les lieux de travail, sans risque de sanction.

La loi du 28 octobre 1982 concerne les institutions représentatives du personnel : elle supprime notamment toute référence aux effectifs de l'entreprise pour la constitution d'une section syndicale.

La loi du 13 novembre 1982 vise à relancer la négociation collective, en particulier au niveau des branches : en effet, plus de trois millions de salariés n'étaient alors toujours pas couverts par une convention collective : la loi attribue à cet effet de nouveaux pouvoirs au comité d'entreprise et établit une obligation patronale de négocier.

Enfin, la loi du 23 décembre 1982 fusionne les anciens comités d'hygiène et de sécurité et les commissions pour l'amélioration des conditions de travail, regroupées dans les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

Ces quelques éléments ne suffisent pas naturellement à rendre compte de l'ensemble de l'évolution du dialogue social en France. Ils montrent cependant qu'après que la négociation collective fut longtemps restée relativement absente de l'entreprise, la relation sociale a progressivement pu s'y développer.

Bref, au terme de cette évolution, on touche le cœur du débat dans lequel s'inscrit le projet de loi de modernisation du dialogue social, à savoir, pour reprendre là encore une expression de l'exposé des motifs, l'« *organisa[tion] [d]es rapports entre le gouvernement et les partenaires sociaux (...) en prenant en compte les exigences d'une meilleure concertation et d'une information réciproque* ». Mais, à dire vrai, ce débat a été relancé il y a quelques années déjà.

B. LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES AFFECTANT LA MISE EN ŒUVRE DU DIALOGUE SOCIAL

Les esprits chagrins ne voudront retenir des dernières années que l'épisode dit de la « crise du CPE », pour nier toute préoccupation de relance du dialogue social. Il semble qu'une telle appréhension de la réalité – d'un phénomène encore très récent il est vrai – soit cependant quelque peu partielle.

Ces dernières années ont en effet été marquées par un développement réel de la concertation et l'ouverture d'une réflexion indéniable sur les rapports entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, qu'illustrent certains exemples.

1. Une évolution récente de la négociation collective attestant la vigueur du dialogue social

Une étude récente de la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement a mis en évidence le dynamisme, sur le moyen terme, de la négociation collective en France.

Selon cette étude ⁽¹⁾, la couverture conventionnelle globale a progressé entre décembre 1997 et décembre 2004, passant de 93,7 % à 97,7 % des salariés du secteur concurrentiel non agricole. Désormais, seuls 2,3 % des salariés, soit un peu plus de 350 000 personnes, ne sont toujours pas couverts par un texte conventionnel ou statutaire.

Il faut noter en particulier que de nouvelles conventions collectives de branche ont été signées, notamment dans les activités tertiaires en forte expansion, telles la convention des télécommunications, celle de la distribution directe et celle des prestataires de services du secteur tertiaire.

En dehors de ces trois grandes conventions, une quinzaine de conventions collectives ont été signées dans des activités du tertiaire aux effectifs salariés moins nombreux. Il s'agit souvent d'activités récemment créées ou développées : chaînes thématiques, films d'animation, surveillance de la qualité de l'air, régies de quartier, missions locales, *etc.*

Il peut également s'agir d'activités plus anciennes qui constituaient auparavant autant de vides conventionnels, comme le thermalisme, les universités catholiques, les chansons, les taxis parisiens, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), les centres de gestion agricole, les structures cynégétiques, *etc.* Le tableau présenté ci-après présente l'évolution de la couverture conventionnelle des différents secteurs d'activité économique.

La même étude note que dans l'ensemble, la convention collective de branche demeure la référence de la très grande majorité des salariés, à savoir 86,5 % pour les conventions entendues au sens strict, et 90,4 % en incluant les ensembles d'accords de branche.

(1) Philippe Combault, « La couverture conventionnelle a fortement progressé entre 1997 et 2004 », *Premières informations et premières synthèses de la direction de l'animation, de la recherche et des statistiques du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, novembre 2006.*

**Couverture conventionnelle globale des salariés
dans le secteur concurrentiel non agricole**

(en %)

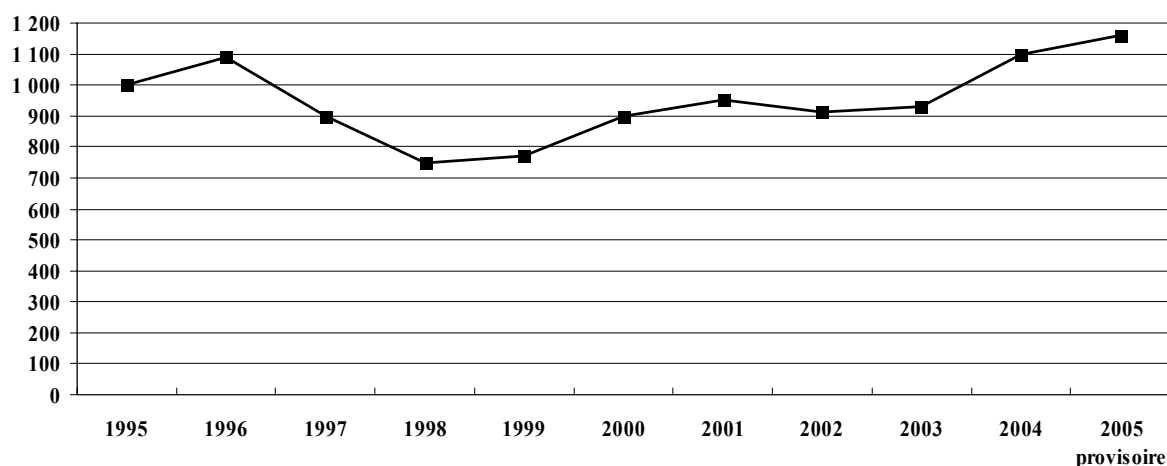
Activité économique	Proportion de salariés couverts par une convention, un statut ou un ensemble d'accord		Répartition de la couverture conventionnelle globale en 2004				Proportion de salariés non couverts en 2004
	1997	2004	Convention collective de branche	Convention d'entreprise exclusive	Statut	Ensemble d'accords de branche	
Industries agricoles et alimentaires	97,1	99,0	97,7	0,8	n.s	0,5	1,0
Industries des biens de consommation	96,5	98,8	97,5	0,3	n.s	1,0	1,2
Industrie automobile	99,1	99,9	99,9	n.s	n.s	n.s	0,1
Industries des biens d'équipement	97,9	99,3	98,9	n.s	0,2	0,2	0,7
Industries des biens intermédiaires	97,7	99,5	99,1	0,1	n.s	0,3	0,5
Énergie	93,8	99,1	34,8	0,6	63,7	n.s	0,9
Construction	96,6	98,7	98,4	0,1	n.s	0,2	1,3
Commerce	94,3	98,4	97,3	0,2	n.s	0,9	1,6
Transports	96,6	99,4	71,3	0,9	27,2	n.s	0,6
Activités financières	94,5	98,7	88,4	2,3	8,0	n.s	1,3
Activités immobilières	93,4	98,2	86,4	2,2	9,4	0,2	1,8
Services aux entreprises	91,6	97,4	65,7	4,6	9,6	17,5	2,6
Services aux particuliers	82,3	92,5	88,6	3,5	0,4	n.s	7,5
Education, santé, action sociale	93,5	96,6	91,1	4,9	0,4	0,2	3,4
Activités associatives	73,6	87,2	74,2	6,5	6,5	n.s	12,8
Ensemble	93,7	97,7	86,5	1,9	5,4	3,9	2,3

Source : enquêtes sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre (ACEMO) sur les conventions collectives de décembre 1997 et décembre 2004, enquête ACEMO sur les petites entreprises d'octobre 1996 et juin 2005.

Le bilan de la négociation collective en 2005 atteste ce dynamisme de la négociation de branche. Ainsi, en 2005, l'activité conventionnelle de branche s'est maintenue à un niveau élevé et a même enregistré une légère progression par rapport à l'année 2004 : 1 144 accords et avenants ont été signés, soit 98 de plus qu'en 2004. L'accroissement du rythme de la négociation de branche, amorcé en 2004, s'est donc poursuivi et accentué en 2005, en raison du fort nombre d'accords conclus sur les thèmes de la formation professionnelle et des salaires. Le graphe présenté ci-après retrace ces évolutions positives.

Le rapport souligne que la négociation sur la formation professionnelle s'inscrit dans la voie ouverte par l'accord national interprofessionnel relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie du 20 septembre 2003 et la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, mettant ainsi en valeur le lien existant entre les négociations interprofessionnelles et les autres niveaux de négociation.

Nombre d'accords de branche selon l'année de signature

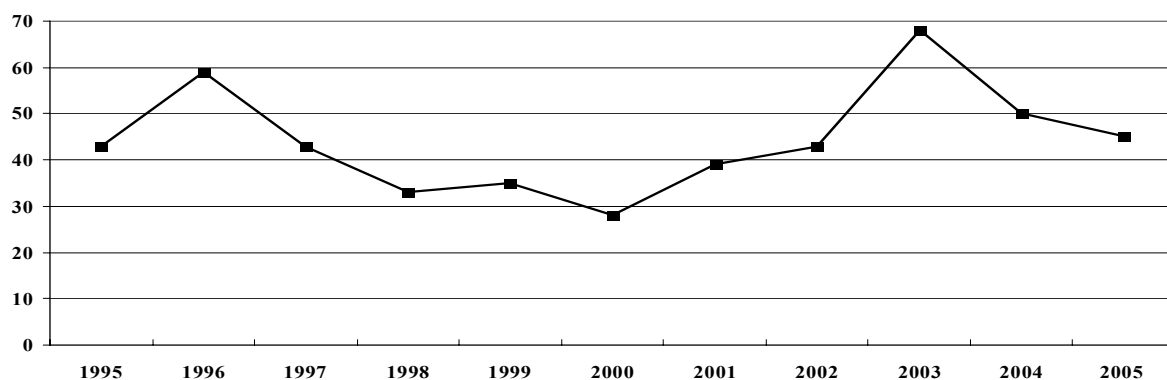


Source : Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

2. Un développement de la négociation interprofessionnelle en lien avec le travail législatif

L'évolution de la négociation interprofessionnelle en 2005 doit être aussi retracée. Le bilan de la négociation collective pour 2005 rappelle utilement certains chiffres et certains constats. En 2005, on dénombre 44 textes signés au niveau interprofessionnel. Ce nombre est certes en légère baisse par rapport à 2004 (50 accords), après trois années d'augmentation entre 2000 et 2003. Mais c'est le nombre d'avenants interprofessionnels qui est moindre (40 en 2005 contre 47 en 2004), non le nombre d'accords interprofessionnels, qui lui reste stable. Il est notable que, depuis 2002, le nombre annuel d'accords nationaux interprofessionnels est toujours supérieur à 40, comme l'illustre le graphique présenté ci-après.

Évolution du nombre de textes interprofessionnels (accords et avenants) signés chaque année depuis 1995



Source : Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

En outre, depuis le 1^{er} janvier 2006, 4 nouveaux textes interprofessionnels et 20 avenants ont été recensés, parallèlement aux négociations en cours sur les thèmes de la pénibilité et de la diversité.

Le rapport rappelle qu'« à côté des négociations traditionnelles sous la forme d'avenants, en matière de retraite complémentaire et d'assurance chômage, les années 2003 et 2004 avaient été particulièrement marquées par la signature de l'accord national interprofessionnel sur la formation professionnelle du 20 septembre 2003 et de l'accord national interprofessionnel relatif à la mixité et à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes du 1^{er} mars 2004 ».

Mais le même rapport montre que l'année 2005 a aussi été une année de négociations interprofessionnelles riches sur des thèmes innovants, à savoir l'emploi des seniors, le télétravail et la convention de reclassement personnalisé. Il est noté que « cette relance du dialogue social interprofessionnel devrait se poursuivre sur l'année 2006 » et que « au-delà des chiffres, la négociation interprofessionnelle conserve donc plus que jamais un rôle dans la dynamique conventionnelle ».

Il faut rappeler que, dès le 11 février 2005, les partenaires sociaux s'étaient réunis pour mettre en œuvre des négociations interprofessionnelles sur quatre thèmes : l'emploi des seniors, la pénibilité au travail, la convention de reclassement personnalisé (CRP) et le télétravail. Il était prévu que des négociations se dérouleraient séparément sur chacun de ces thèmes.

Selon le rapport annuel de la négociation collective en 2005, « sur ces différents sujets, toutes les organisations syndicales avaient déclaré espérer parvenir à un accord plutôt que de laisser ces sujets au règlement ou à la loi. Tous considéraient également que les accords-cadres interprofessionnels amenés à être conclus nécessiteraient d'être ensuite complétés par des négociations de branche ».

Il est intéressant de s'arrêter sur ces différents exemples, qui mettent en évidence les différents types de relations qui peuvent se nouer entre la loi et la négociation collective.

a) L'accord national interprofessionnel en l'absence de loi

C'est le cas de la négociation sur le télétravail qui a conduit à un accord conclu en 2005. Cette négociation a en effet traduit en droit interne l'accord-cadre sur le télétravail signé, le 16 juillet 2002, par la Confédération européenne des syndicats (CES), l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE), l'Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME) et le Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP).

Il s'agit de l'un des rares accords européens volontaires négociés dans le cadre de la procédure prévue à l'article 139 du traité sur l'Union européenne (*voir les développements consacrés à la procédure européenne ci-après*).

Cet accord national interprofessionnel a été signé le 19 juillet 2005 par les partenaires sociaux. Il a été ensuite étendu par arrêté ministériel en date du 30 mai 2006 et ses dispositions sont donc désormais obligatoires pour tous les employeurs compris dans son champ d'application, c'est-à-dire ceux exerçant une activité représentée par les trois organisations patronales signataires (l'arrêté d'extension comportant toutefois une réserve relative au décompte du temps de travail).

Cet accord définit le télétravail comme une forme d'organisation et/ou de réalisation du travail utilisant les technologies de l'information dans le cadre d'un contrat de travail et dans laquelle un travail, qui aurait également pu être réalisé dans les locaux de l'employeur, est effectué hors de ces locaux de façon régulière. Il établit un véritable statut du télétravailleur et procède à un décompte fiable des heures supplémentaires télétravaillées.

En 2006, un autre exemple atteste la vitalité du dialogue social, avec l'ouverture de négociations interprofessionnelles en l'absence de loi, à savoir l'ouverture des négociations sur la question de la diversité. Selon les informations transmises au rapporteur par les services du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, des discussions se sont déroulées le 29 mars sur la question du recrutement. Le 9 mai ont été auditionnés des organismes travaillant sur ces sujets. Les 6 et 13 septembre, les partenaires sociaux ont poursuivi les négociations. Le 11 octobre 2006, un accord national interprofessionnel a été signé par les partenaires sociaux, accord ayant vocation à promouvoir, dans le domaine de l'emploi, la non-discrimination et l'égalité de traitement.

b) La loi suscitant la négociation d'un accord national interprofessionnel

L'article 12 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a invité les partenaires sociaux à engager une négociation interprofessionnelle sur la pénibilité au travail en disposant que « *[d]ans un délai de trois ans après la publication de la présente loi, les organisations professionnelles et syndicales représentatives au niveau national sont invitées à engager une négociation interprofessionnelle sur la définition et la prise en compte de la pénibilité* ». C'est ainsi que se sont ouvertes ces négociations dans le prolongement de celles sur l'emploi des seniors.

Un autre exemple, traditionnel celui-ci, de négociations par application de la loi, est celui de l'assurance chômage, puisque l'article L. 351-8 du code du travail dispose que les mesures d'application des dispositions de la section relative au régime de l'assurance chômage font l'objet d'un accord collectif dans les conditions fixées aux articles L. 352-1, L. 352-2 et L. 352-2-1 du code du travail. La convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 2004 arrivant en effet à

expiration le 31 décembre 2005, les partenaires sociaux gestionnaires de l'assurance chômage ont négocié, fin 2005, de nouvelles règles relatives à l'indemnisation du chômage.

Dans ce cadre, les trois organisations patronales représentatives et trois organisations syndicales représentatives des salariés (CFDT, CFTC et CFE-CGC) ont signé, le 22 décembre 2005, un protocole d'accord relatif au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage. La convention du 18 janvier 2006 et les textes qui y sont associés constituent la traduction juridique de ce protocole. L'ensemble de ces textes a fait l'objet de cinq arrêtés d'agrément en date du 23 février 2006.

c) Des « allers et retours » entre la loi et l'accord national interprofessionnel

Ce cas correspond d'abord à celui où la loi rend obligatoire l'intervention d'un accord national interprofessionnel pour l'élaboration de ses conditions d'application, comme l'illustre l'exemple de l'accord sur la convention de reclassement personnalisé.

L'article 74 de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 avait modifié l'article L. 321-4-2 du code du travail en créant la « convention de reclassement personnalisé », dispositif de reclassement destiné aux salariés licenciés pour motif économique dans les entreprises de moins de 1000 salariés. Cet article dispose en effet qu'« *un accord conclu et agréé dans les conditions prévues à l'article L. 351-8 [du code du travail] définit les modalités d'application des dispositions des alinéas précédents [de l'article], notamment les formalités et les délais de réponse du salarié à la proposition de convention de reclassement personnalisé faite par l'employeur, la durée de cette convention et les modalités de son éventuelle adaptation aux spécificités des entreprises et aux situations des salariés concernés. Il détermine également le contenu des actions de soutien psychologique, d'orientation, d'évaluation, d'accompagnement et de formation, les modalités selon lesquelles elles sont financées, notamment au titre du droit individuel à la formation, et mises en œuvre par l'un des organismes mentionnés aux articles L. 311-1 et L. 311-10, les obligations du bénéficiaire de la convention ainsi que le montant de l'allocation servie au bénéficiaire de la convention par les organismes mentionnés à l'article L. 351-21* ».

À la suite de ce renvoi à la négociation collective, un accord national interprofessionnel a été signé, à la quasi-unanimité des partenaires sociaux, le 5 avril 2005. Cet accord a ensuite été retranscrit et précisé dans une « convention sur la convention de reclassement personnalisé » du 27 avril 2005. Cette convention a été agréée par un arrêté du ministre en charge du travail le 24 mai 2005.

Il est intéressant de relever que dans ce cas de figure, la loi est ensuite intervenue une nouvelle fois afin de faciliter la mise en œuvre de l'accord ainsi conclu. C'est ainsi que la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des

services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a procédé à certains aménagements concernant notamment les entreprises en redressement ou en liquidation judiciaire, en clarifiant les conditions d'intervention de l'association pour la garantie des salaires (AGS) en cas de mise en œuvre de la convention de reclassement personnalisé.

Cette convention de 2005 a ensuite été renouvelée le 18 janvier 2006 et agréée le 23 février 2006.

Autre exemple d'un travail commun entre la loi et la négociation collective, la négociation sur l'emploi des seniors. La loi portant réforme des retraites du 21 août 2003 avait invité les partenaires sociaux à engager une négociation interprofessionnelle sur l'emploi des seniors.

Cette négociation a débuté en février 2005 et a abouti à un accord national interprofessionnel négocié le 13 octobre 2005 et signé le 9 mars 2006 par les trois organisations patronales représentatives et la CFDT, la CFTC et la CFE-CGC.

Cet accord s'inscrit dans le cadre du plan d'action pour l'emploi des seniors 2006-2010, qui a été présenté le 6 juin 2006 lors de la Conférence nationale sur l'emploi des seniors. À cette occasion, M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, a insisté sur la méthode de concertation ainsi mise en œuvre (*cf. encadré*).

Cet accord, selon la présentation résumée qui en est faite dans le bilan de la négociation collective pour 2005, « *fait de l'amélioration du taux d'emploi des seniors un enjeu majeur de l'action des partenaires sociaux. Il vise à passer le plus rapidement possible d'une logique où l'âge a été considéré comme un facteur d'ajustement du marché du travail, à une pratique conduisant au maintien en emploi ou à la reprise d'une activité professionnelle pour les salariés jusqu'à ce qu'ils réunissent les conditions nécessaires à la liquidation d'une retraite à taux plein* ».

Cet accord prévoit notamment la mise en place d'une gestion anticipative des emplois et des compétences au niveau des branches, des territoires et des entreprises, l'institution d'un entretien approfondi de mi-carrière tous les cinq ans à partir de quarante-cinq ans, ainsi qu'une application prioritaire pour les seniors du bilan de compétences et du droit individuel à la formation. En outre, il vise à établir plusieurs instruments dont le développement de l'emploi partagé par la mise en place de groupements d'employeurs, et l'aménagement du contrat à durée déterminée pour les plus de 57 ans d'une durée maximale de 18 mois renouvelable une fois.

À la même date a été signé un avenant à cet accord, avenant qui prévoit que : « *Les titulaires d'un contrat à durée déterminée pour le retour à l'emploi des seniors tel que prévu à l'article 17 de l'accord national interprofessionnel du 13 octobre 2005, bénéficient, à l'issue de leur contrat, d'une indemnité de même*

nature que l'indemnité visée à l'article L. 122-3-4 du code du travail et d'un montant égal à celle-ci ».

En l'espèce, le gouvernement est intervenu une nouvelle fois, mais par décret, de manière à favoriser la mise en œuvre de cette disposition conventionnelle. Le décret nécessaire pour l'entrée en vigueur du « CDD seniors » a été publié au *Journal officiel* du 29 août 2006 (décret n° 2006-1070 du 28 août 2006 aménageant les dispositions relatives au contrat à durée déterminée afin de favoriser le retour à l'emploi des salariés âgés).

Extrait de l'intervention de M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, devant la Conférence nationale sur l'emploi des seniors le mardi 6 juin 2006

« (...) Mais un pareil défi ne peut aboutir que si chacun s'y attèle personnellement. Voilà pourquoi nous avons choisi de bâtir notre plan autour d'objectifs partagés qui – je le répète – sont ceux fixés par les partenaires sociaux dans leur projet.

C'est pour cela que j'ai mis en place un groupe de travail ad hoc dont j'ai présidé l'ensemble des réunions de travail qui se sont déroulées en décembre, janvier et février.

J'avais souhaité que les partenaires sociaux négociateurs du projet d'accord national interprofessionnel soient membres de ce groupe. Je suis ravi de les voir participer à cette conférence et je les remercie encore une fois pour la qualité du travail que nous avons mené tous ensemble.

J'avais également souhaité associer le Parlement à nos travaux, par la présence d'un représentant de la commission en charge des affaires sociales de chaque assemblée, dans la mesure où le futur plan nécessitera certaines évolutions législatives (...).

J'avais enfin demandé au Président du Conseil économique et social de désigner l'un de ses membres. Cela m'avait semblé nécessaire tant au regard du rôle dévolu au Conseil par notre Constitution qu'au regard de ses travaux sur le thème qui nous rassemble aujourd'hui. Je pense bien entendu, et j'imagine que nombre de vous en fait de même, au remarquable rapport de M. Quintreau qui a marqué le début de la réflexion sur l'emploi des seniors.

Cette composition du groupe de travail ad hoc sur l'emploi des seniors était donc de nature à garantir dans les meilleures conditions la qualité de nos travaux.

Notre groupe a d'abord obéi à une exigence de cohésion. Progresser dans le maintien et le retour à l'emploi des seniors implique la mobilisation de tous. Ce domaine est celui de la responsabilité partagée.

Mais notre groupe a également répondu à une véritable exigence de détermination. Il nous a fallu réfléchir à des solutions nouvelles, inscrites dans la durée, susceptibles de faire face au défi qui est le nôtre.

C'est donc le fruit de cette concertation que je vous invite à découvrir aujourd'hui. (...) ».

d) L'intervention de la loi après un accord national interprofessionnel

L'exemple récent le plus éclairant est bien sûr celui de la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, qui portait notamment transposition de l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie, pour ce qui concerne la question de la formation professionnelle.

Mais d'autres exemples récents existent, à l'image de l'accord national interprofessionnel du 1^{er} mars 2004 relatif à la mixité et à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, à l'origine d'aménagements législatifs divers. En particulier, deux dispositions de l'accord ont inspiré la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 : le salarié qui reprend son activité à l'issue d'un congé de maternité ou d'un congé parental d'éducation a droit à un entretien avec son employeur en vue de son orientation professionnelle ; des accords de branche peuvent prévoir les conditions dans lesquelles la période d'absence du salarié, dont le contrat de travail est suspendu pendant un congé parental d'éducation à plein-temps, est intégralement pris en compte pour la détermination des droits attachés à l'ancienneté, tels le bénéfice d'une prime d'ancienneté ou l'exercice du droit individuel à la formation.

e) L'intervention de la loi dans le cas où les négociations ne permettent pas d'aboutir à un accord

La loi du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques invitait les organisations professionnelles syndicales représentatives au niveau national à engager une négociation professionnelle sur le traitement social des restructurations. Les onze séances de négociation qui se sont déroulées en 2003 et en 2004 n'ont pas permis d'aboutir à un accord. Le gouvernement a alors proposé au sein de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 des dispositions sur le licenciement économique. Le volet « licenciement économique » de la loi entendait d'ailleurs conforter le dialogue social en matière de restructurations par la pérennisation des accords de méthode signés au niveau des entreprises et l'ouverture d'une telle possibilité au niveau des branches, ainsi que par l'obligation de négocier sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au niveau des entreprises et des branches tous les trois ans.

Cet aperçu de la conclusion des accords nationaux interprofessionnels au cours des dernières années ne démontre pas uniquement la vigueur de la négociation collective. Il illustre aussi – c'est un enseignement important qu'il faut garder à l'esprit dans la perspective de la discussion du présent projet de loi – la multiplicité des relations possibles entre la convention collective et la loi.

Ce détour par le passé, même récent, ne peut toutefois suffire. Encore convient-il d'examiner l'état du dialogue social en France aujourd'hui.

II.- L'HUMILITÉ D'UNE GRANDE AMBITION : CHANGER LES PRATIQUES

« (...) *Pour une réforme d'une telle importance, tout ne peut résulter du texte législatif. C'est l'usage et la pratique qui donneront chair et consistance à la réforme* ». Ces quelques mots prononcés devant la Commission nationale de la négociation collective par M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, le lundi 6 novembre 2006, à l'occasion de l'examen de l'avant-projet de loi, résumait l'ambition de ce texte : changer les pratiques, créer un état d'esprit et des habitudes, une culture. Un examen de la situation du dialogue social en France aujourd'hui montre que la France n'est pas condamnée par avance à l'échec en cette matière. Dans le même temps, force est de reconnaître, à la lumière des exemples étrangers, qu'il existe un réel retard français.

A. LE DIALOGUE SOCIAL EN FRANCE AUJOURD'HUI

Qu'est-ce que le dialogue social ? Il semble bien que poser cette question de manière frontale ne soit, paradoxalement, pas le meilleur moyen d'y répondre. Comme le montrent les développements qui précèdent, il est essentiel par-dessus tout de vivre ce qui doit être une réalité.

1. Le dialogue social, pratique plus que notion juridique

Comme l'a bien mis en évidence le Président de la République dans son discours devant le Conseil économique et social le mardi 10 octobre 2006, ce qui est en cause, c'est véritablement une logique, une culture : comment passer du conflit au compromis ?

Naturellement, il est toujours possible de partir à la recherche de la définition du dialogue social. La référence au dictionnaire *Robert* permet de se rappeler que la notion de dialogue renvoie non seulement à l'entretien entre deux personnes, donc à une réalité « formelle », mais aussi à l'ensemble des paroles que peuvent échanger les personnages d'un récit, soit une réalité « matérielle ».

Toutefois, il est vrai que le droit du travail français n'a pas consacré la notion de « dialogue social », sinon dans l'intitulé de la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

Cette loi affichait la volonté de promouvoir le dialogue social. Elle a fait d'une certaine manière la démonstration que le dialogue social est une réalité des faits plus que des déclarations : on a rappelé le succès avec lequel cette loi a procédé à la transposition de l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle. Dans le même temps, l'exposé des motifs du projet de loi

déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale – qui, il est vrai, ne peut être considéré comme contenant des dispositions de nature normative, contrairement à la loi – marquait la volonté du gouvernement de renvoyer à la négociation nationale interprofessionnelle les réformes de nature législative relatives au droit du travail, à un moment où les partenaires sociaux étaient notamment invités à négocier sur les règles applicables aux licenciements collectifs. Or, ainsi que le constate M. Dominique-Jean Chertier dans son rapport ⁽¹⁾, cet engagement « *n'a pas depuis formellement donné lieu à une mise en œuvre concrète* ».

Changer les habitudes par des procédures inscrites dans le droit positif plus que par des intentions, aussi louables soient-elles, telle est bien l'une des intentions fondamentales du présent projet de loi.

Pour l'ensemble de ces raisons, il serait vain de vouloir identifier le dialogue social, en France comme à l'étranger, autrement que par des pratiques.

C'est ainsi que l'on peut, à la suite de la distinction proposée par M. Dominique-Jean Chertier dans son rapport, identifier en définitive quatre « formes » du dialogue social en France :

« – les partenaires sociaux peuvent être simplement informés des orientations et décisions gouvernementales ;

– la décision peut faire l'objet d'une consultation des partenaires sociaux, qui peuvent faire état de leurs positions. Cette prise de position peut être officieuse ou officielle si la consultation s'inscrit dans le cadre d'instances auxquelles appartiennent les partenaires sociaux ;

– la concertation avec les partenaires sociaux suppose quant à elle un processus interactif permettant la prise en compte, le cas échéant par modification du projet, des positions des partenaires sociaux, exprimées là encore officieusement ou officiellement ;

– enfin, la décision peut directement résulter d'une intervention des partenaires sociaux par la voie de la négociation. Cette négociation peut être tripartite et faire l'objet d'un accord entre gouvernement, organisations syndicales et patronales, ou bipartite entre les seuls partenaires sociaux ».

M. Dominique-Jean Chertier montre combien finalement le système français souffre de l'absence de cadre formel à un dialogue qui pourtant ne demanderait qu'à se déployer. Cela est indéniable et le rapporteur ne reviendra pas sur les développements de ce rapport fort pertinents à cet égard. Dans le même temps, il serait injuste de sous-estimer les capacités de la France à changer ses habitudes.

(1) « *Pour une modernisation du dialogue social* », Rapport au Premier ministre, La documentation française, 31 mars 2006.

2. Ne pas sous-estimer la capacité institutionnelle de la France à prendre en compte le dialogue social

a) Un dialogue social réel dans les entreprises

On a vu plus haut le dynamisme de la négociation collective, en particulier interprofessionnelle. Par ailleurs, une récente étude de la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement ⁽¹⁾ a montré combien la négociation s'est fortement développée dans les entreprises au cours de la dernière décennie, même si les auteurs constatent aussi que les salariés ont tendance à rester éloignés du dialogue social institutionnel. Cette question ne concerne pas directement l'objet du présent texte, mais elle atteste tout de même d'un état d'esprit bien réel.

b) Une conflictualité en diminution dans les entreprises

Le dernier bilan de la négociation collective, pour l'année 2005, a montré qu'en 2005, si le nombre de conflits localisés est en hausse, le taux de participation des salariés aux conflits baisse de manière importante par rapport à 2004. Ce taux est en effet de 25 % en 2005, alors qu'il atteignait 32 % en 2004. Le rapport note qu'« en 2005, le nombre de grévistes augmente peu tandis que les effectifs des établissements concernés sont plus importants qu'en 2004. Par ailleurs, les grèves ont moins souvent pour origine des revendications liées à l'emploi. Or, la participation des salariés à un conflit est la plus forte lorsque l'emploi est en jeu ».

Il est vrai cependant que le phénomène de la conflictualité en France doit, en tout état de cause, être analysé avec grande précaution, comme le montre un ouvrage collectif récent consacré aux « *tendances et perspectives de la conflictualité contemporaine* », qui rappelle notamment la forte variabilité de la conflictualité en fonction des caractéristiques des entreprises, des secteurs d'activité ou encore de la structure de la main d'œuvre ⁽²⁾.

c) L'existence d'instances de consultation en matière de droit du travail

Plus encore, par-delà les évolutions conjoncturelles, il existe d'ores et déjà en France un certain nombre d'instances, qui sont le lieu du développement d'une certaine forme de dialogue social, et ce tout particulièrement en matière de droit du travail. Trois exemples peuvent l'illustrer.

— *La Commission nationale de la négociation collective (CNNC)* a été créée par la loi du 13 novembre 1982 relative à la négociation collective et au règlement des conflits collectifs du travail, autrement dit la troisième « loi

(1) « *Le dialogue social en entreprise : une intensification de l'activité institutionnelle, des salariés faiblement engagés* », *Premières informations et premières synthèses de la DARES*, septembre 2006, n° 39.1.

(2) *Sous la direction de M. Michel Denis, « Le conflit en grève ? Tendances et perspectives de la conflictualité contemporaine », La Dispute, 2005.*

Auroux ». C'est une institution tripartite réunissant les représentants des pouvoirs publics, des confédérations syndicales d'employeurs et des confédérations syndicales de salariés. Elle est présidée par le ministre en charge du travail ⁽¹⁾.

Certaines de ses attributions sont déléguées à deux sous-commissions : d'une part, la sous-commission des conventions et accords, dont la vocation est principalement juridique dans la mesure où elle assure l'examen des textes conventionnels en vue de leur extension, ainsi que l'examen des projets de lois et décrets ; d'autre part, la sous-commission des salaires, principalement chargée du suivi de l'évolution des salaires.

La CNNC est traditionnellement réunie à la fin du mois de juin, avant le moment de la revalorisation du SMIC. Mais des réunions spécifiques se tiennent également, en formation plénière ou en sous-commissions, sur certains sujets de consultation, en particulier sur les projets de textes législatifs et réglementaires. Toutefois, il est vrai qu'aujourd'hui l'ensemble de ces textes relatifs au droit du travail n'est pas systématiquement soumis à la CNNC.

Il reste que le nombre de consultations des partenaires sociaux a évolué de façon significative ces dernières années : en 2005, 36 réunions ont eu lieu, contre 27 en 2004, 24 en 2003 et 27 en 2002.

En 2005, la CNNC a été réunie à deux reprises, lors de sa consultation traditionnelle précédant la revalorisation du SMIC, le 27 juin 2005, et à l'occasion de l'examen du projet de loi pour l'égalité des chances, le 12 décembre 2005. Par ailleurs, la sous-commission des conventions et accords a examiné le projet de loi relatif à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes le 4 mars 2005 et le projet de loi pour le développement des services à la personne le 9 mai 2005.

Le rapport annuel de la négociation collective, qui retrace brièvement la teneur des échanges auxquels ont donné lieu ces réunions, fait état de certaines des observations des partenaires sociaux à cette occasion, mais de manière très synthétique il est vrai.

— *Le Comité supérieur de l'emploi* comprend des représentants des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs, deux membres du conseil d'administration de l'Unédic ainsi que des représentants des départements ministériels intéressés à l'emploi. Ses membres sont consultés sur la mise en œuvre de la politique en faveur de l'emploi. Ils émettent, en particulier, un avis sur les demandes d'agrément des accords conclus par les partenaires sociaux gestionnaires du régime d'assurance chômage et sur les demandes de conventions visant à la mise en œuvre des mesures d'accompagnement de restructurations financées par l'État. On peut toutefois regretter que ces avis ne soient pas obligatoirement requis.

(1) L'ensemble de ces informations relatives à la CNNC est extrait du rapport sur la négociation collective en 2005 établi par les services du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

— *Le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie* (CNFPTLV) a été créé par l'article 27 de la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. Cette institution récente se substitue à trois instances préexistantes : le conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi ; le comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue ; la commission des comptes de la formation professionnelle.

Son statut a été précisé par le décret du 15 octobre 2004 relatif au financement de la formation professionnelle continue et à la gestion des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), ainsi que par les décrets du 24 février 2005 et du 17 mai 2005 relatifs au Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, s'agissant de sa composition, son organisation et son fonctionnement.

Le Conseil est composé de personnalités qualifiées, de représentants des administrations et du Parlement, d'élus représentant les conseils régionaux et la collectivité territoriale de Corse, de représentants des organisations syndicales de salariés et d'employeurs ainsi que de représentants des organismes consulaires et des organismes intéressés à la formation professionnelle.

Il peut se réunir en assemblée plénière, au moins trois fois par an, à l'initiative du Président ou à la demande de la majorité de ses membres. L'assemblée plénière valide le rapport annuel sur les comptes de la formation professionnelle et le rapport d'évaluation. Elle débat sur les sujets qui lui sont soumis ou dont le conseil s'est saisi et donne un avis sur les textes législatifs et réglementaires. Le conseil comprend aussi trois commissions statutaires (deux commissions sont chargées respectivement des comptes et de l'évaluation et une commission spécialisée prend en charge la formation professionnelle continue des salariés). Enfin, un bureau prépare les travaux du Conseil national et contribue à la définition du calendrier de travail.

Le CNFPTLV assure les missions suivantes : favoriser, au plan national, la concertation entre les acteurs pour la conception des politiques de formation professionnelle et le suivi de leur mise en œuvre, en liaison avec les Comités de coordination régionaux pour l'emploi et la formation professionnelle (CCREFP), instances régionales tripartites de concertation créées par la loi de modernisation sociale en 2002 ; donner son avis sur la législation et la réglementation applicables en matière de formation professionnelle et d'apprentissage tout au long de la vie ; évaluer les politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle continue, en liaison avec les travaux conduits par les CCREFP et transmettre tous les trois ans un rapport d'évaluation au Parlement ; établir à destination du Parlement un rapport annuel sur l'utilisation des ressources financières affectées à la formation professionnelle tout au long de la vie et à l'apprentissage et assurer un contrôle régulier de l'emploi de ces fonds.

Le conseil a été installé par M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, le 14 avril 2005. C'est donc une institution encore récente dont l'activité ne saurait déjà faire l'objet d'un véritable bilan, même si sa création contribue indéniablement au développement du dialogue social.

Au total, ces exemples attestent l'existence de pratiques institutionnelles en faveur du dialogue social en France et montrent la réceptivité du système de relations sociales français à ces enjeux. Mais les comparaisons internationales sont la preuve qu'il est impossible de se contenter de ces éléments encore insuffisants.

B. L'OBSERVATION DES EXEMPLES ÉTRANGERS : L'INDÉNIABLE RETARD FRANÇAIS

Le présent rapport a pris le parti d'éviter les simplifications abusives. Il existe aujourd'hui trop de raccourcis malheureux, marqués au coin du fatalisme, qui condamnent sans appel la France, ses pratiques et son droit : la culture française rendrait le pays inapte à la concertation. Les développements précédents ont voulu montrer les limites de telles assertions.

Dans le même temps, force est de reconnaître que la France connaît un certain retard en matière de mise en œuvre du dialogue social, entendu au moins dans le sens de l'établissement de procédures organisant les relations et le dialogue entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Cela est particulièrement net lorsque l'on se penche sur les exemples étrangers qui, le plus souvent, et de manières fort diverses, ont montré qu'en la matière, le fatalisme n'est pas de mise et qu'il est possible de sortir de la « logique du conflit » pour emprunter les chemins d'une « culture de la négociation, du compromis, de la responsabilité », pour reprendre les termes du Président de la République devant le Conseil économique et social le 10 octobre 2006.

C'est d'ailleurs le sens profond de la démarche entreprise avec le présent projet de loi que de se laisser gagner, au fil des mois, par ce qu'il convient bien d'appeler une forme de « contamination positive » des bonnes pratiques prévalant à l'étranger. En particulier, il est notable qu'un déplacement de M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, et des partenaires sociaux dans deux pays de cultures très différentes ait aussi mis en lumière cette nécessité de modifier les habitudes françaises.

Au final, deux conclusions semblent se dégager : à l'évidence, la « solution miracle » en la matière n'existe pas, mais les exemples étrangers sont autant de modèles à même de susciter des évolutions en France.

1. L'absence de « solution miracle »

Telle est la première conclusion qu'il est possible de tirer des comparaisons internationales. Si les exemples prévalant à l'étranger montrent

l'existence de bonnes pratiques, force est dans le même temps de constater que les situations ne sont pas toujours dans le même temps idéales.

a) La mise en œuvre de procédures de concertation dans de nombreux pays étrangers

- *Le modèle communautaire : une procédure de concertation aboutie ?*

Les principales étapes de l'élaboration du dialogue social au plan communautaire peuvent être ainsi résumées (*elles sont détaillées de manière plus approfondie en annexe 3*). Dès 1957, le Traité de Rome avait consacré l'existence d'une instance consultée pour l'application des dispositions sociales du Traité, ce qui témoignait de la volonté de prendre en compte le point de vue des employeurs et des travailleurs : toute disposition sociale allait dès lors être soumise au Comité économique et social européen (CESE).

Mais c'est à partir de 1985 seulement que s'établit un véritable dialogue social, sous la forme d'un processus qui a été amorcé puis soutenu par la Commission et qui est dénommé usuellement « processus de Val-Duchesse », du nom du lieu où a été organisée la première rencontre. Dans ce cadre, un comité de dialogue social tripartite, composé de 45 membres, rend des « avis communs ». Ceux-ci n'ont certes pas valeur contraignante, mais leur discussion contribue à l'établissement d'une culture commune du dialogue.

Une étape décisive interviendra ensuite en 1991, puisque c'est le 31 octobre que les partenaires sociaux européens s'accordent sur une modification des processus de décision en matière sociale. Ces propositions seront intégrées presque mot pour mot dans le protocole sur la politique sociale annexé au traité sur l'Union européenne. En 1997, les dispositions du protocole sur la politique sociale sont intégrées au traité d'Amsterdam, dans les articles 138 et 139 reproduits ci-après.

La reconnaissance institutionnelle du dialogue social européen

Les articles 138 et 139 du traité CE attribuent au dialogue social européen une mission spécifique dans le processus de la construction européenne:

Article 138

La Commission a pour tâche de promouvoir la consultation des partenaires sociaux au niveau communautaire et prend toute mesure utile pour faciliter leur dialogue en veillant à un soutien équilibré des parties.

À cet effet, la Commission, avant de présenter des propositions dans le domaine de la politique sociale, consulte les partenaires sociaux sur l'orientation possible d'une action communautaire.

Si la Commission, après cette consultation, estime qu'une action communautaire est souhaitable, elle consulte les partenaires sociaux sur le contenu de la proposition envisagée. Les partenaires sociaux remettent à la Commission un avis ou, le cas échéant, une recommandation.

À l'occasion de cette consultation, les partenaires sociaux peuvent informer la Commission de leur volonté d'engager le processus prévu à l'article 139. La durée de la procédure ne peut pas dépasser neuf mois, sauf prolongation décidée en commun par les partenaires sociaux concernés et la Commission.

Article 139

Le dialogue entre partenaires sociaux au niveau communautaire peut conduire, si ces derniers le souhaitent, à des relations conventionnelles, y compris des accords.

La mise en œuvre des accords conclus au niveau communautaire intervient soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres, soit [...], à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission.

Source : Commission européenne.

Ces deux articles fondent donc une véritable procédure qui implique tant les institutions communautaires que les partenaires sociaux.

Mais force est de constater qu'au sein des institutions communautaires, la place de la Commission est prépondérante, puisque c'est elle qui a la tâche de « promouvoir la consultation des partenaires sociaux au niveau communautaire », en les consultant avant de procéder à des propositions en matière sociale. Ces matières dites sociales figurent à l'article 137 du Traité et sont très largement définies : santé et sécurité des travailleurs, conditions de travail, information et consultation des travailleurs, intégration des personnes exclues du marché du travail, égalité entre hommes et femmes, sécurité sociale et protection sociale des travailleurs, protection des salariés en cas de résiliation du contrat de travail, représentation et défense collective des intérêts des travailleurs, conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire, intégration des personnes exclues du marché du travail.

L'intervention du Conseil dans la mise en œuvre d'un accord éventuel, sur proposition de la Commission, est dès lors moins déterminante.

- *Le modèle allemand : un mécanisme de « séparation des champs de compétence »*

Le rapport établi par M. Dominique-Jean Chertier a très clairement rappelé les principales caractéristiques de ce modèle.

Selon l'article 9-3 de la loi fondamentale allemande, « le droit de fonder des associations pour la sauvegarde et l'amélioration des conditions de travail et des conditions économiques est garanti à tous et dans toutes les professions. Les conventions qui limitent ou tendent à entraver ce droit sont nulles et les mesures prises en ce sens sont illégales ».

Le juge constitutionnel allemand en a déduit le droit de déterminer les rémunérations et les conditions de travail dans des accords collectifs librement négociés, indépendamment de toute intervention, notamment de l'Etat : le gouvernement « est tenu d'assurer l'applicabilité maximale de ce droit

fondamental dans la mesure où cela est possible sous les conditions existantes ».

Néanmoins, la loi sur les accords collectifs de 1949, ainsi que la jurisprudence, organisent l'autonomie contractuelle des partenaires sociaux en matière de rémunérations (par la définition de la notion de partenaires sociaux, la détermination de l'objet des accords ainsi que la précision du processus de négociations).

Au total, aujourd'hui, la législation sociale se compose de trois ensembles : la sécurité sociale, presque entièrement régie par la loi (quelques accords collectifs comportent toutefois des améliorations aux prestations prévues par la loi) ; les relations et conditions de travail (délais de licenciement, durée du travail et des congés, *etc.*), régies par la loi quant aux minima, même si des accords collectifs améliorent ces minima ; les conditions individuelles de travail et les rémunérations, relevant exclusivement des accords collectifs.

Pour autant, il existe en Allemagne un nombre important de lois portant sur : les congés payés, la promotion de l'emploi et la protection de l'emploi ; le paiement des salaires et des traitements pendant les jours de fête et en cas de maladie ; la protection contre le licenciement, le transfert des employés, la formation professionnelle, le temps partiel et les contrats à durée déterminée, la santé et la sécurité au travail, les juridictions du travail, *etc.*

Mais les partenaires sociaux ont toujours la possibilité de saisir le juge constitutionnel pour dénoncer une ingérence. La Cour constitutionnelle apprécie alors les circonstances qui justifient l'intervention du législateur, le cas échéant (ce peut être, par exemple, la protection d'autres droits constitutionnels, ou encore un objectif de lutte contre le chômage). C'est ainsi que la Cour constitutionnelle a décidé, dans un arrêt de 1995, que les obligations du gouvernement concernent non seulement son action dans le domaine social, mais aussi son action internationale et la signature de conventions.

b) Des résultats réels mais cependant perfectibles

• Le modèle communautaire n'est pas sans limites

On dénombre aujourd'hui seulement six accords interprofessionnels adoptés dans le cadre de la procédure de concertation communautaire.

Parmi ces accords, trois ont été transposés par voie de directives : sur le congé parental en 1995, le travail à temps partiel en 1997 et le travail à durée déterminée en 1999.

En outre, deux ont été mis en œuvre par les partenaires sociaux d'une manière que l'on peut dire « autonome » : les accords sur le télétravail, en 2002, et sur le stress, en 2004.

Enfin, deux recommandations ont été adoptées : l'une, en 2003, sur le

cadre de compétence ; l'autre, en 2005, sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

Mais les échecs ont été nombreux : il en est allé ainsi avec les discussions sur le comité d'entreprise européen (en 1993), sur l'aménagement de la charge de la preuve en cas de discriminations fondées sur le sexe, sur la prévention du harcèlement sexuel au travail (en 1996), sur l'information et la consultation des travailleurs (en 1997), sur la protection des travailleurs en cas d'insolvabilité de l'employeur (en 2000), sur le travail intérimaire (en 2001).

De fait aujourd'hui, cette procédure n'échappe pas à un certain nombre d'interrogations, qu'illustrent pas exemple les propos récents d'un chercheur de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail à Dublin, M. Christian Welz : « *On est dans une phase de transition, de passage de directives vers des procédures plus autonomes introduisant plus de souplesse. On a également l'impression que les partenaires sociaux ont épuisé le tronc commun des accords susceptibles d'être transposés par des directives. Et pour qu'ils négocient, il faut une impulsion de la Commission, on a l'habitude dire qu'ils négocient « l'ombre de la loi ». Comme, ces derniers temps, il y a moins d'impulsion de Bruxelles, il y a aussi moins de négociations entre partenaires sociaux sur des textes à mettre en œuvre par la voie décisionnelle communautaire* »⁽¹⁾.

Il n'en reste pas moins que l'Union européenne a su mettre en place des procédures innovantes, qui sont un cadre pour un dialogue social institutionnalisé.

• *Le modèle allemand n'échappe pas à certaines incertitudes*

Plusieurs événements récents montrent les incertitudes qui affectent ce modèle, conformément à la démonstration établie par M. Dominique-Jean Chertier dans son rapport :

– En 1998, le chancelier fédéral a établi une concertation tripartite pérenne, dénommée « *Bündnis für Arbeit* » (Pacte pour l'emploi), associant l'Etat fédéral, les syndicats (*DGB – Deutsche Gewerkschaftsbund*) et le patronat (*BDI et BDA – Bundesverband der deutschen Industrie und Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände*). Cette structure a été supprimée en 2003 à la suite du retrait des acteurs patronaux. C'est une commission d'experts élargie qui lui a succédé, la commission Hartz, qui a abouti au programme de réforme « *Agenda 2010* ».

– Les syndicats perdent des membres (- 4,4 % d'adhérents en 2003 pour le *Deutsche Gewerkschaftsbund* – DGB). Cette tendance est particulièrement marquée dans les deux plus grandes fédérations professionnelles du DGB, à savoir *Verdi* et *IG Metall*. Elle s'inscrit dans un mouvement de plus long terme, qui avait commencé par un afflux d'adhésions à la suite de la réunification, et qui avait été

(1) Déclarations recueillies par le quotidien *La Tribune*, lundi 16 octobre 2006.

suivi d'un reflux, d'abord dans les *Länder* de l'Est, puis dans tout le pays. Alors qu'on dénombrait 13,7 millions d'adhérents en 1991, on n'en compte plus que 8,7 millions en 2004.

– Les tensions entre le gouvernement et les syndicats se sont cristallisées à l'occasion du débat sur le salaire minimum, à la suite de la loi Hartz IV sur le contrôle de la recherche d'emploi, qui avait prévu, sous la pression de l'opposition parlementaire, que les chômeurs puissent se voir imposer des emplois rémunérés en dessous des normes conventionnelles localement en vigueur. Cette disposition a provoqué un débat sur la pertinence d'une législation fédérale instituant un salaire minimum et dérogeant ainsi aux règles de l'autonomie contractuelle en matière de rémunération (*Tarifautonomie*).

« *Il apparaît donc bien que la séparation des champs fait débat et ne constitue pas une garantie absolue d'étanchéité des responsabilités respectives des autorités politiques et des partenaires sociaux, même si elle reste la règle générale présidant à leurs relations* », conclut le rapport précité.

2. Des « modèles » pour une évaluation, voire une inspiration

Finalement, il s'avère que les exemples étrangers se révèlent moins des modèles parfaits que des exemples de mise en œuvre de procédures attestant un attachement réel au dialogue social. À ce titre, ils constituent des « types idéaux » au sens presque sociologique du terme, non idéaux sans aspérités et impossibles à atteindre, mais schémas d'évaluation de notre modèle français et, partant, d'inspiration pour ce modèle. C'est ce qu'illustrent aussi les cas britannique et, plus encore, espagnol et néerlandais. S'agissant de ces deux derniers exemples en effet, il n'est pas exagéré de dire qu'ils ont été à l'origine d'un véritable « déclic » dans les réflexions à l'occasion de deux déplacements du ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes et des partenaires sociaux au cours de la phase de concertation.

a) L'exemple britannique : des instances spécifiques et un code de bonne conduite

Il faut pour l'essentiel retenir du modèle britannique la réforme menée à partir de 1997 par Tony Blair, qui a conduit à l'institution d'instances spécifiquement dédiées au dialogue social, à l'image de la *Better regulation commission* (commission destinée à conseiller le gouvernement sur les principes à adopter pour produire moins de normes et sur les procédures à établir pour consulter la société), mais aussi du *Better regulation executive* (dont l'action est essentiellement interministérielle) ou encore à la désignation au sein de chaque ministère d'un secrétaire d'Etat chargé de l'amélioration de la qualité de la réglementation. En outre, l'ensemble de cette action est planifié à moyen terme par une petite administration de mission placée depuis 2002 auprès du Premier ministre, la *Strategy unit*.

Parallèlement à ces nouvelles instances, un code de bonne conduite (*code of practice on consultation*) a été élaboré en novembre 2000 (et actualisé en 2004), qui dispose notamment que toute initiative gouvernementale doit prévoir une période minimale de consultation de douze semaines, sauf urgence.

Les évaluations faites de cette procédure montrent qu'en 2004, 76 % des ministères et agences respectent le délai de consultation, ce taux atteignant 80 % en 2005.

b) Le modèle néerlandais : le rôle central de la Fondation du travail et du Conseil économique et social

Aux Pays-Bas, deux structures jouent un rôle important en matière de dialogue social. La Fondation du travail, organisme de droit privé à structure strictement paritaire créé en 1945, compétente pour certaines questions liées directement aux relations du travail, telles les conditions de travail. Au sein de la Fondation, les partenaires sociaux concluent des accords, constitués de formes de « recommandations » susceptibles d'être déclinées ensuite directement dans des accords de branche ou d'entreprise.

Le Conseil économique et social (*sociaal economische raad*, SER) joue aussi un rôle essentiel en la matière⁽¹⁾. Il a été créé par une loi de 1950, de manière à favoriser une participation plus importante des entreprises et des salariés aux prises de décisions gouvernementales en matière économique et sociale.

Dans l'un de ses premiers avis, le SER a défini d'une triple manière les objectifs qui lui sont assignés, l'ensemble de ces objectifs tendant au bon fonctionnement de l'« économie concertée », à savoir : une croissance économique équilibrée ; un taux d'emploi le plus élevé possible ; une répartition des revenus acceptable.

Comme le notent les services du SER, le gouvernement et les partenaires sociaux sont par hypothèse dépendants les uns des autres : en effet, même s'il est acquis que les négociations salariales relèvent exclusivement des partenaires sociaux aux Pays-Bas, le niveau des salaires a nécessairement des effets sur les dépenses publiques et sur les charges publiques, donc sur la mise en œuvre de la politique gouvernementale ; à l'inverse, la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière d'impôt et de sécurité sociale a une incidence sur la négociation des conventions collectives.

La composition du SER est tripartite : il comporte à part égale des représentants des entreprises, des représentants des salariés ainsi que des membres nommés par la Couronne, experts indépendants. Au total, on dénombre trente-trois membres.

(1) Les développements suivants consacrés au SER sont inspirés d'un document de présentation établi par le SER lui-même, en 2005.

La mission la plus connue du SER est la fonction consultative auprès du gouvernement et du Parlement ⁽¹⁾. Les avis du SER sont publics mais ne lient pas le gouvernement. Toutefois, leur importance est réelle : comme le précisent les services du SER, « *l'effet des avis du SER ne tient pas uniquement à ce qu'en fait ensuite concrètement le gouvernement. Soulignons également que leur processus d'élaboration permet de stimuler la discussion entre les organisations patronales, les syndicats et les membres de la Couronne, de même qu'au sein des bases des différentes organisations. La valeur ajoutée du SER réside aussi dans le fait que cet organisme rassemble les parties et qu'il favorise l'émergence d'un compromis sur des ajustements de politique* ». Les mêmes services ajoutent : « *Plus de 80 % des avis du SER sont unanimes. Quant aux avis partagés, malgré l'absence d'accord sur tous les éléments, il y a dans presque la moitié des cas une entente sur les grandes lignes* ».

Cette question du suivi des avis du SER est capitale. Elle a d'ailleurs retenu toute l'attention du ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes et des partenaires sociaux lors de leur déplacement à La Haye ⁽²⁾.

Cette question ne peut être détachée de l'existence d'un consensus historique sur la méthode de réforme – ce système existe depuis cinquante ans environ –, mais aussi de l'implication des différents acteurs, partenaires sociaux et experts.

Dans les rares cas où un avis n'est pas suivi, il est d'usage que le gouvernement fasse une présentation détaillée de son projet devant le SER pour expliquer les raisons qui l'ont conduit à retenir une autre solution que celle préconisée par l'institution. Ainsi, un avis unanime n'a pas été suivi : celui rendu sur la libre circulation des travailleurs des nouveaux États membres à compter du 1^{er} mai 2006. Le Parlement a eu sur ce sujet une attitude plus restrictive que celle préconisée par le SER.

Parmi les questions ayant fait l'objet d'avis et de transposition, on peut noter la suppression progressive des préretraites. Par ailleurs, des discussions sont actuellement en cours sur les modalités de rupture du contrat de travail, sujet auquel s'ajoutent ceux de la formation et du reclassement.

Généralement, l'avis demandé l'est dans des termes suffisamment généraux pour permettre une grande latitude dans les discussions entre partenaires

(1) À noter cependant l'existence d'autres fonctions du SER : le SER a pour mission de contrôler les groupements professionnels ou interprofessionnels de droit public ; il participe aussi à la mise en œuvre d'un certain nombre de lois particulièrement importantes pour la vie économique ; il procède enfin au contrôle de l'application des règles de conduite en cas de fusion et participe à l'autorégulation pour les questions touchant aux consommateurs en favorisant la conclusion de négociations « équilibrées » par les organisations professionnelles et les associations de consommateurs.

(2) Les développements qui suivent consacrés aux Pays-Bas s'inspirent d'éléments transmis au rapporteur par les services du ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes et résultent du déplacement organisé au cours de la phase de concertation préalable à l'élaboration du présent projet de loi par le ministre et les partenaires sociaux.

sociaux et experts, ce qui permet d'aboutir à un compromis d'ensemble (on parle de « compromis élargi »).

Une autre spécificité du système néerlandais de débat social réside dans la présentation, à intervalles réguliers, d'un agenda de réforme.

Celle-ci s'effectue deux fois par an, devant la Fondation du travail : à l'automne à titre principal, avec un point d'étape au printemps. L'agenda est présenté par le gouvernement, mais dans les faits il résulte de discussions formelles et informelles avec les partenaires sociaux et fait l'objet d'un consensus. Cet agenda détermine notamment le calendrier des avis qui sont ensuite sollicités auprès du SER.

c) L'exemple espagnol de l'accord cadre de 2004

Le contexte du dialogue social en Espagne est marqué par l'évolution historique du pays et la volonté clairement affichée des partenaires sociaux de consolider le processus démocratique. Cette culture de dialogue remonte aux accords politiques de la Moncloa, en 1977 (les partenaires sociaux n'étaient pas parties à ces accords, mais les ont soutenus) ⁽¹⁾.

L'évolution de ce dialogue social est passée par plusieurs phases que l'on peut ainsi résumer : de la fin du franquisme jusqu'en 1986, une forte implication des syndicats dans la transition démocratique ; de 1986 à 1994, un affaiblissement du dialogue social ; de 1994 jusqu'à aujourd'hui : un dialogue social vivant, de nombreux sujets étant renvoyés directement à la négociation. Cela ne signifie pas d'ailleurs que des accords aient toujours été trouvés, soit que la négociation ait échoué, soit que le gouvernement privilégie le passage en force sur certains aspects de son programme, entraînant des grèves générales, comme en 2002 notamment sous le deuxième gouvernement dirigé par M. José María Aznar.

Une innovation majeure est intervenue en 2004 avec la signature d'un accord cadre, conclu en début de législature par le gouvernement et les partenaires sociaux. Celui-ci, rédigé à l'initiative du gouvernement mais à l'issue de discussions tripartites approfondies, comportait : un diagnostic sur les défis à relever dans le champ économique et social ; un agenda de réformes présenté par thèmes ; pour ces thèmes, la détermination de champs réservés au bipartisme et au tripartisme (parmi ces derniers, ceux impliquant l'Etat, notamment en raison de leurs conséquences sur les finances publiques).

De plus le nouveau gouvernement dirigé par M. Jose Luis Zapatero a annoncé son intention de ne pas légiférer faute d'accord des partenaires sociaux, donnant ainsi un relief et une importance particuliers aux discussions qui s'engageaient.

(1) Le présent développement s'inspire d'éléments transmis au rapporteur par les services du ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes et résultent du déplacement organisé au cours de la phase de concertation préalable à l'élaboration du présent projet de loi par le ministre et les partenaires sociaux.

Sous cet « accord chapeau », plus d'une dizaine d'accords ont été passés entre 2004 et aujourd'hui, dont certains de portée majeure comme les accords relatifs à l'immigration du travail, à la formation professionnelle, à la modernisation du service public de l'emploi, à la prise en charge de la dépendance, à la sécurité sociale – dans cette matière, une négociation intervient tous les quatre ou cinq ans, pour garantir la viabilité financière du système –, à la réforme du contrat de travail (réforme globale portant à la fois sur le contrôle du recours au contrat à durée déterminée, sur les indemnités de licenciement et sur les cotisations d'assurance chômage). Ont également été abordés les thèmes du salaire minimum et de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Ce système repose sur un grand pragmatisme et sur une absence de formalisme : en témoignent notamment la succession à différentes périodes de pratiques très différentes des partenaires sociaux.

En outre, l'effectivité du dialogue social est fondée sur un consensus politique. En effet, les accords n'ont pas de portée normative sans extension du Parlement, et le Parlement n'a aucune obligation de les retranscrire. Pour autant, ils sont toujours validés sans modification, une procédure, celle du décret-loi, permettant d'accélérer l'examen du texte, sans pour autant supprimer la possibilité théorique d'adopter des amendements.

Les partenaires sociaux soulignent d'ailleurs que, une fois un accord trouvé, chaque partie – patronale et syndicale – s'implique pour mobiliser sa « base » en faveur de l'accord, en défendant le compromis trouvé.

Par ailleurs, il existe en Espagne un Conseil économique et social. Celui-ci est consulté sur les lois présentant un impact socio-économique, mais ne joue pas de rôle dans les négociations.

Enfin, des experts peuvent présenter des rapports pour préparer certaines réformes, comme cela a été le cas par exemple pour le marché du travail. Dans ce cas, ils établissent un état des lieux, mais sans formuler de préconisations, afin de laisser libre cours à la négociation entre les partenaires sociaux.

3. La nécessité de changer les pratiques françaises

Au total les différents modèles étrangers offrent des exemples de mise en œuvre du dialogue social que l'on peut résumer dans un tableau tel que celui présenté ci-après et qui constituent autant de sources d'inspiration potentielles.

Les principaux apports des pratiques étrangères en matière de dialogue social

Pays ou groupe de pays concernés	Caractéristiques du dialogue social	Conséquences à tirer concernant la situation prévalant en France ?
Union européenne	– une organisation permettant une concertation et une négociation sur les avant-projets de textes – des résultats encore insuffisants	<i>Convient-il de mettre en œuvre une procédure de consultation systématique des partenaires sociaux ?</i>
Allemagne	– une séparation des champs – pas de garantie absolue d'étanchéité des responsabilités respectives (<i>voir le débat sur les salaires minima</i>)	<i>La question de la distinction entre loi et convention collective permet-elle véritablement de résoudre toutes les difficultés ?</i>
Grande-Bretagne	Un mélange de formalisme, de transparence de fonctionnement et de débat large en amont de la décision	<i>Est-il opportun d'établir des « règles de bonne conduite » ?</i>
Pays-Bas	Le Conseil économique et social (SER) instance prépondérante de consultation	<i>Faut-il renforcer le rôle de l'une des instances de consultation (Commission nationale de la négociation collective par exemple) ?</i>
Espagne	Un accord-cadre « chapeau » comprenant des éléments de diagnostic et de calendrier, servant de base à la négociation collective de branche et d'entreprise	<i>Faut-il un rendez-vous solennel permettant un échange entre le gouvernement et les partenaires sociaux sur les principales réformes en matière de droit du travail, avec des éléments de diagnostic et de calendrier ?</i>

D'autres modèles existent encore. Ils n'ont pas donné lieu directement aux analyses préalables à la préparation du présent projet de loi, *via* le rapport de M. Chertier ou les déplacements du ministre délégué en charge du travail et des partenaires sociaux.

Ils n'en sont pas moins essentiels également. Le rapporteur a ainsi souhaité mettre en évidence le développement du dialogue social dans les pays nordiques, comme en Suède – où l'État intervient peu en cette matière – et au Danemark, mais aussi dans un pays dit « latin », l'Italie, ainsi qu'en Belgique.

L'ensemble de ces analyses (présentées dans l'*annexe 4* au présent rapport) montrent que les différents pays, avec plus ou moins de facilité, ont cependant très souvent mis en œuvre ou tenté de mettre en œuvre des modalités pratiques du dialogue social. Elles constituent autant d'idées et de formes d'inspirations différentes, mais elles rappellent également l'existence d'un réel retard français.

Il convient cependant d'être attentif au risque qu'il peut y avoir à recourir à la notion de « modèle ».

Selon le dictionnaire *Robert*, un modèle est défini en une première

acception comme « *ce qui sert ou doit servir d'objet d'imitation pour faire ou reproduire quelque chose* ». C'est bien à un retour à cette définition assez large (la reproduction n'est pas requise dans tous les cas) que semble inviter quelques phrases extraites d'une brochure consacrée au système néerlandais : « (...) *Le terme de modèle suggère à tort qu'il pourrait être repris tel quel par un autre pays. Les pays diffèrent cependant trop sur le plan institutionnel pour qu'il en soit ainsi ; par contre, il est possible d'en tirer des enseignements intéressants, susceptibles d'inspirer des réformes ailleurs* ».

Toute la question était encore de déterminer la nature des réformes à mettre en œuvre. Cela a été l'objet du processus de préparation du présent projet de loi, processus qui indéniablement tend à l'exemplarité.

III.- UN PROJET DE LOI PRÉPARÉ DE MANIÈRE EXEMPLAIRE

Ce projet de loi est spécifique dans la mesure où il a pour objet précisément de définir les conditions de préparation d'un projet de loi lorsque celui-ci porte sur les relations du travail, l'emploi et la formation professionnelle. Dans cette mesure, ce n'est donc pas exactement un projet comme un autre, et sa préparation répond à une logique propre, qui est celle que cherchent à promouvoir ses auteurs, à savoir un nouveau mode de travail en commun entre les partenaires sociaux et le gouvernement. C'est pourquoi ce travail de préparation a tendu à une certaine exemplarité dans la mise en œuvre de la concertation préalable.

A. LA PRÉPARATION DU PROJET DE LOI

Le souci d'exemplarité explique que la procédure d'élaboration d'un projet court se révèle assez longue. Mais d'une part, cette relative « longueur » s'explique par les différentes étapes de concertation, telles qu'elles sont présentées dans l'encadré ci-après, et d'autre part, le projet est court – le rapporteur ne verrait pas d'intérêt, bien au contraire, à occulter cette phase de la procédure, car c'est là aussi son intérêt – dans la mesure où un certain nombre de thèmes n'ont finalement pas été retenus.

La préparation du projet de loi : de décembre 2005 ... à décembre 2006

– décembre 2005 : demande par le Premier ministre à M. Jean-Dominique Chertier de faire des propositions pour améliorer le dialogue entre le gouvernement et les partenaires sociaux, voire la société civile ; le rapport est rendu public en avril 2006 ;

– fin juin - début juillet 2006 : réception par le Premier ministre de l'ensemble des partenaires sociaux pour une première série de rencontres « bilatérales » ;

– 14 juillet 2006 : au cours de l'interview télévisée à l'occasion de la fête nationale, le Président de la République considère comme nécessaire dorénavant « qu'il ne soit plus possible de toucher au code du travail sans avoir, préalablement, eu une concertation entre les organisations syndicales et professionnelles » ;

– synthèse de ces réunions bilatérales adressée fin juillet à tous les partenaires sociaux ;

– fin août - début septembre 2006 : envoi de fiches d'orientation aux partenaires sociaux dans la perspective d'une deuxième série de rencontres bilatérales par M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, et M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes (trois sujets sont concernés : la concertation préalable, la simplification des instances de concertation, l'agenda partagé) ;

– septembre 2006 : élaboration d'une première version d'un avant-projet de loi ;

– début octobre 2006 : troisième série de rencontres bilatérales menées par M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes ;

– 10 octobre 2006 : intervention du Président de la République devant le Conseil économique et social, qui annonce la réforme de la modernisation du dialogue social et l'instauration d'une règle nouvelle : « il ne sera plus possible de modifier le code du travail sans que les partenaires sociaux aient été mis en mesure de négocier sur le contenu de la réforme engagée. Et aucun projet de loi ne sera présenté au Parlement sans que les partenaires sociaux soient consultés sur son contenu » ;

– 21 - 23 octobre 2006 : déplacement de M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, et d'une délégation des partenaires sociaux à La Haye et à Madrid ;

– 6 novembre 2006 : réunion de la Commission nationale de la négociation collective pour examiner l'avant-projet de loi ;

– décembre 2006 : discussion du projet de loi en séance publique à l'Assemblée nationale.

Le projet de loi de modernisation du dialogue social est donc en préparation depuis la fin de l'année 2005. Pas loin d'une année s'est écoulée entre la demande par le Premier ministre à M. Dominique-Jean Chertier de propositions destinées à améliorer le dialogue entre le Gouvernement et les partenaires sociaux et la discussion du projet de loi à l'Assemblée nationale. Près d'un an de concertation, dont il est important de rappeler les principales étapes.

1. Le diagnostic et les premières propositions : le rapport Chertier

Dans la lettre de mission qu'il adressait à M. Dominique-Jean Chertier, le Premier ministre lui demandait de faire « *des propositions sur les moyens d'améliorer le dialogue entre le Gouvernement et les partenaires sociaux, voire de la société civile, afin de disposer d'un espace d'échange et d'information, dans des temps compatibles avec ceux de l'action politique* ».

Dans cette lettre, le Premier ministre rappelait en effet que « *la qualité du dialogue entre les partenaires sociaux et avec le gouvernement est essentielle au bon fonctionnement de la démocratie sociale* » et combien « *les pratiques actuelles sont trop souvent sources d'incompréhension mutuelle. Les partenaires sociaux contestent le caractère formel et tardif des consultations, tandis que le Gouvernement n'est pas toujours suffisamment éclairé par les avis rendus par les instances consultatives compétentes* ».

Pour répondre à cette demande, le rapport commence par écarter trois « *mauvaises questions* » qui dans le même temps sont pourtant « *les plus récurrentes* » :

– première question : faut-il s'appuyer sur les partenaires sociaux alors que le nombre d'adhérents est faible ? C'est une fausse piste dans la mesure où « *le poids des syndicats est le plus souvent déterminé par l'espace qui leur est réservé* » ;

– deuxième question : faut-il réviser la Constitution ? *« Il est vain de tout miser sur une procédure de concertation miracle. Aucune procédure n'est de nature à faire basculer à elle seule notre système de régulation d'un système fait d'incompréhension et de crispation à un système de construction en commun des réformes par le dialogue et la négociation. Une révision de la Constitution n'est ainsi pas une fin en soi. À l'inverse, une simple évolution des pratiques ne semble ni crédible sans aiguillon normatif, ni à la hauteur des enjeux ».*

À cet égard, le rapporteur souhaite insister sur l'importance du respect des équilibres institutionnels existants. Le Gouvernement comme le Parlement disposent d'un certain nombre de prérogatives constitutionnelles qui doivent être préservées, dans la mesure où elles fondent leur action et la légitimité de cette action. Il serait très certainement préjudiciable à l'ensemble des acteurs de ces équilibres institutionnels, y compris d'ailleurs aux partenaires sociaux, de revenir sur ces prérogatives qui assurent une mise en œuvre efficace de l'action publique au service de tous, en faveur du dialogue social ;

– troisième question : quel partage des compétences entre la loi et les partenaires sociaux ? Les exemples allemands et néerlandais montrent qu'il n'y a pas équivalence entre partage des champs et résultats effectifs, puisque les Pays-Bas ne reconnaissent pas d'accord autonome, alors qu'ils ont abouti avec l'accord de *Wassenaar*⁽¹⁾ à un système équivalent en pratique au système de l'autonomie tarifaire, et qu'au contraire en Allemagne, où prévaut le principe de *Tarifautonomie*, existe aujourd'hui un projet d'intervention législative pour fixer un salaire minimum. *« La question du domaine réservé aux partenaires sociaux n'est donc pas tant une question juridique qu'une question pratique de juxtaposition des temps de la délibération sociale et de la délibération parlementaire. La vraie question est ainsi de savoir comment organiser une mise en harmonie des dialogues, qui implique le respect de trois critères (...) »*, à savoir la place du Parlement, celle des acteurs de la société civile et celle des relations entre ces deux types d'intervenants *via* les différents instruments élaborés.

Les propositions faites par le rapport sont de trois ordres.

a) La construction d'un « agenda partagé » de réformes, connu de tous les acteurs

Le rapport prend pour point de départ le constat selon lequel aujourd'hui *« un gouvernement ne dispose en guise de programme de travail que des grandes orientations fixées dans le discours de politique générale du Premier ministre devant le Parlement »*.

(1) Accord de 1982 par lequel les partenaires sociaux conviennent de réductions de temps de travail et de créations d'emplois à temps partiel en échange d'une modération des revendications salariales, le gouvernement s'abstenant d'intervenir dans le processus de fixation des salaires.

L'idée du rapport est donc d'établir une formalisation du programme de réformes du gouvernement axée à la fois sur un calendrier et sur un partage des rôles entre pouvoirs publics et partenaires sociaux. *« Il constituerait une forme de déclinaison du discours de politique générale, mais pourrait faire l'objet d'une préparation avec les acteurs concernés, de manière informelle et / ou dans le cadre du Conseil économique et social ».*

Une distinction serait ainsi établie entre, d'une part, les sujets de réforme identifiés comme étant du ressort du gouvernement, donnant lieu à des initiatives gouvernementales selon le calendrier envisagé et s'inscrivant dans une procédure dite de « temps réservé » et, d'autre part, les sujets pour lesquels une négociation entre partenaires sociaux est prévue, dans des délais déterminés, qui constitueraient les sujets de l'« agenda partagé ».

Ce dernier agenda partagé pourrait être actualisé chaque année. *« Cette échéance annuelle constituerait une forme de rendez-vous du programme d'action concerté du gouvernement ».* Cette procédure pourrait être rapprochée de l'exercice annuel déjà existant dans le cadre européen, dit de l'établissement d'un rapport annuel de suivi du programme national de réformes (PNR), mis en œuvre depuis 2005 dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

Néanmoins, comme l'agenda partagé ne peut prétendre à l'exhaustivité, des initiatives gouvernementales de réformes *« qui peuvent être décidées rapidement pour répondre à des problèmes nouvellement identifiés ou à des exigences politiques particulières »* devraient, dans un tel schéma, pouvoir être prises en dehors de cette procédure.

Elles échapperaient de ce fait à la procédure de l'agenda partagé, mais non à la nécessité de la concertation, qui trouverait son espace dans le cadre d'une procédure dite de temps réservé.

En bref, dans ce schéma, toute réforme relèverait soit de la procédure du temps réservé, soit directement d'une négociation des partenaires sociaux dans le cadre de l'agenda partagé.

On le verra, l'inspiration de cette proposition est présente dans ce projet de loi, à travers l'idée d'un rendez-vous annuel d'échange d'informations devant la Commission nationale de la négociation collective.

b) L'instauration d'un « temps réservé » à la concertation pour l'ensemble des réformes

Cette procédure de temps réservé constitue une autre des propositions principales du rapport Chertier. Elle vise à poser l'exigence d'un délai minimal à respecter entre l'annonce d'un projet de réforme et l'adoption du texte correspondant en Conseil des ministres.

Les modalités de la concertation relèveraient de la responsabilité politique

et pourraient varier. Selon M. Dominique-Jean Chertier, « *cette formule laisse donc la place à des solutions pragmatiques et adaptées à chaque projet de réforme. En revanche, la méthode retenue devrait être clairement affichée lors du lancement de l'initiative gouvernementale et expressément présentée dans le document ayant vocation à servir de base à la concertation* ».

L'auteur du rapport envisage un cas d'urgence : « *Il conviendrait de préserver la possibilité pour le gouvernement d'indiquer qu'il n'a pas recours, pour des raisons tenant à une urgence particulière ou à des mesures techniques d'ampleur limitée, à la procédure normale du temps réservé (...). Ces justifications seraient néanmoins l'objet d'un contrôle d'ordre juridictionnel. Le recours à cette voie simplifiée, notamment sur le fondement de l'urgence, aurait également à être assumé politiquement* ».

Dans ce cadre, l'initiative gouvernementale devrait être formalisée (par un avant-projet, livre vert, livre blanc, etc.) et la présentation de cette initiative en Conseil des ministres devrait être accompagnée de la rédaction d'un texte qui, à l'image de ce qui existe dans la procédure espagnole, exposerait le déroulement de la concertation et les suites qui y ont été données.

Concernant la question du champ des matières concernées par une telle procédure, l'auteur du rapport considère que la référence aux réformes de nature législative relatives au droit du travail poserait certaines difficultés, liées à l'existence de dispositions non codifiées et suggère donc de retenir une définition matérielle, plus simple et directe à appréhender.

Sans aller jusqu'à faire de ces domaines des champs réservés au sens du modèle allemand, cette procédure aurait vocation à permettre aux partenaires sociaux de se saisir de l'ensemble des sujets les concernant. Selon M. Dominique-Jean Chertier, « *en somme, en clarifiant les conditions dans lesquelles les partenaires sociaux peuvent devenir les artisans de la loi, cette procédure met fin à la confusion du système actuel qui vise à considérer comme identiques les deux dichotomies État/partenaires sociaux d'un côté et loi/négociation collective de l'autre. Il appartiendra aux partenaires sociaux de démontrer leur capacité de parvenir à des accords et de s'inscrire dans une logique de simplification du droit du travail* ».

Après le lancement de l'initiative, les partenaires sociaux devraient encore faire connaître par écrit au gouvernement leur intention de se saisir ou non du sujet. S'ils décident de négocier, le gouvernement suspend son initiative et même toute initiative dans le même domaine. Il ne reprend ensuite son action qu'à partir de l'accord conclu, le cas échéant.

c) La restructuration des lieux du dialogue social

Le rapport s'achève sur un certain nombre de propositions destinées à réformer les lieux du dialogue social. À cet égard, le rapport contient de nombreuses pistes, parmi lesquelles la réforme du Conseil économique et social,

de manière à créer une instance centrale et privilégiée de consultation, à l'image du SER (*sociaal-economische Raad*) existant aux Pays-Bas, mais aussi le réexamen de l'utilité et de la composition des instances de concertation existantes et la réduction de leur nombre ou encore la révision des dispositifs de consultation obligatoire.

2. Le temps de la concertation

Dès la fin du mois de juin 2006, le Premier ministre a entrepris de recevoir l'ensemble des partenaires sociaux, pour une série de premières rencontres bilatérales dont l'objet était la discussion des propositions du rapport Chertier. Une synthèse de ces rencontres a ensuite été adressée à chacun des intéressés à la fin du mois de juillet, pour servir de fondement aux premières discussions.

Cette synthèse, reproduite dans l'encadré figurant ci-après, a permis de faire ressortir, sur trois principaux axes de réflexion du rapport, à savoir la simplification des instances de concertation, la procédure dite de l'« agenda partagé » et celle dite du « temps réservé », les principales préoccupations des partenaires sociaux.

Premières rencontres bilatérales avec les partenaires sociaux sur les propositions contenues dans le rapport Chertier – Synthèse réalisée par les services du ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes

Conformément à l'état des lieux réalisé par le rapport Chertier, les relations entre le Gouvernement et les partenaires sociaux connaissent régulièrement des périodes d'incompréhension réciproque, chacun accusant son interlocuteur de ne pas respecter les règles du jeu.

Cette situation s'explique notamment par une confrontation des temps (incompatibilité des temps du gouvernement, des partenaires sociaux, des médias), une absence de cadre formalisé du dialogue entre le Gouvernement et les partenaires sociaux et un nombre trop important d'instances de dialogue.

Les partenaires sociaux ont tous souligné l'importance de moderniser le dialogue social dans notre pays et souhaitent des améliorations significatives et concrètes.

Ils considèrent que le dialogue social doit être conduit selon des méthodes partagées, plus simples et plus lisibles.

Si les réunions de travail ont porté principalement sur les conclusions du rapport Chertier pour une modernisation du dialogue social, la plupart des organisations syndicales considèrent que ce rapport est complémentaire au rapport Hadas-Lebel, les propositions pour améliorer le dialogue social en France étant en rapport avec celles visant à améliorer les règles de représentativité, de validité des accords et les modes de financement des organisations syndicales. Pour autant, les partenaires sociaux considèrent que les points abordés par le rapport Hadas-Lebel sont plus sensibles et plus difficiles que ceux abordés par le rapport Chertier.

Par ailleurs, dans leur ensemble, les organisations professionnelles (syndicales et patronales) estiment que les constats réalisés dans chacun de ces deux rapports sont exacts – ce qui permet de partir d'un état des lieux partagé.

1) Sur la simplification et la clarification des instances de concertation et la proposition de parvenir « à un paysage ordonné »

Le rapport Chertier recense plus d'une centaine de lieux de dialogue et de concertation au niveau national avec un rythme de création qui ne faiblit pas. La multiplicité d'instances n'est pas garante d'un dialogue de qualité et aboutit à la confusion des rôles et des responsabilités.

Or, les partenaires sociaux souhaitent que le dialogue entre eux et les pouvoirs publics conduisent à des prises de décision dans la clarté et la lisibilité. Ils considèrent donc que la multitude d'instances – de plus en plus souvent thématiques – conduit à une dilution du dialogue social.

Une rationalisation de ces instances, afin d'améliorer leur rôle dans le débat sur les orientations stratégiques en matière de réforme, serait complémentaire de la mise en place d'une procédure de concertation préalable sur les projets de textes (cf. point 3.)

2) Sur la mise en place d'un agenda partagé

Le rapport Chertier préconise la mise en œuvre d'un agenda partagé et connu de tous les acteurs, régulièrement actualisé. La mise en place d'un cadre clair, connu à l'avance, prévoyant un partage des tâches entre Gouvernement, Parlement, partenaires reposerait davantage sur des pratiques et une volonté commune que sur des évolutions normatives.

Les partenaires sociaux sont favorables à la proposition de fixation d'un agenda partagé des réformes, même si à ce stade les formalités et le calendrier de mise en œuvre n'ont pas été abordés.

3) S'agissant du dispositif de « temps réservé » à la concertation ou à la négociation

Le rapport Chertier suggère que toutes les réformes s'accompagnent d'un processus de préparation incluant une phase de concertation, certaines notamment en matière de droit du travail pouvant même donner lieu à un recours préalable à la négociation collective entre partenaires sociaux. La procédure de « temps réservé » consisterait à poser l'exigence d'un délai minimal à respecter entre l'annonce d'un projet de réforme et l'adoption du texte correspondant.

Si le principe d'instaurer un temps minimal pour la concertation des partenaires sociaux à compter de l'annonce d'une initiative gouvernementale dans le champ social fait l'unanimité, de fortes divergences existent entre les partenaires sociaux sur la manière de procéder et sur les conséquences à en tirer.

Des positions très différentes existent en effet en ce qui concerne la détermination des champs de compétence susceptibles de donner lieu à renvoi à la négociation. À titre d'illustration, certaines organisations professionnelles considèrent impossible de réaliser un partage des domaines relevant de la compétence des partenaires sociaux et du législateur ou du pouvoir réglementaire. D'autres sont en revanche favorables à cet exercice.

Enfin, les divergences les plus marquantes concernent les suites à donner à un accord conclu par les partenaires sociaux. Trois pistes ont été évoquées :

– le Parlement devrait pouvoir adopter en l'état ou refuser l'accord signé (proposition exacte du rapport Chertier) ;

– le Parlement ne devrait pas avoir d'autre choix que de transposer l'accord en l'état (proposition qui va au-delà du rapport Chertier) ;

– la remise en cause des pouvoirs du Parlement serait inacceptable et transformerait les partenaires sociaux en législateur (opposition radicale à cette proposition du rapport Chertier). (...)

Passée cette première étape, à la fin du mois d'août 2006, le ministère délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes a fait parvenir aux différents partenaires sociaux trois fiches d'orientation destinées à servir de support à une deuxième série de rencontres bilatérales, avant une troisième série de rencontres au début du mois d'octobre. Ces fiches reprenaient chacun des trois points encore en discussion et sont reproduites ci-après.

***Fiche d'orientation
sur la simplification et la clarification des instances de concertation***

La multiplicité d'instances de concertation dans notre pays, décrite par le rapport de Dominique-Jean Chertier, ne constitue pas une garantie pour un dialogue de qualité et aboutit souvent à une confusion des rôles et des responsabilités.

Cela conduit à réfléchir à la rationalisation de ces commissions et conseils, afin d'aboutir à un nombre plus limité d'instances, d'en améliorer l'efficacité, le rôle et la cohérence.

Cette fiche d'orientation présente un schéma de travail.

Quatre instances interviennent aujourd'hui principalement sur le champ de l'emploi, de la formation professionnelle et du travail :

– La commission nationale de la négociation collective (CNNC)

– Le conseil supérieur de l'emploi (CSE)

– Le comité du dialogue social pour les affaires européennes et internationales (CDSEI)

– Le conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV)

Il pourrait être proposé d'explorer un scénario de fusion de ces quatre instances afin de former un conseil du dialogue social qui permettrait d'examiner les sujets de façon transversale.

Ce nouveau conseil aurait vocation à devenir la seule instance compétente en matière de relations individuelles et collectives du travail, d'emploi et de formation professionnelle, ainsi que sur les questions européennes et internationales touchant à ces sujets. Il serait chargé de rendre des avis sur les grandes orientations et sur l'application de la politique de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle.

Nos réflexions devraient aboutir à déterminer clairement le champ de ce conseil.

Il deviendrait l'instance de concertation sur les projets de loi et de décret, sur les projets de textes européens ou internationaux, sur l'extension et l'agrément des conventions et accords, sur les conventions d'assurance chômage.

Il pourrait également émettre un avis sur les travaux de suivi, d'évaluation et de bilan menés en matière d'emploi, de négociation collective, de salaires, de formation professionnelle et débattre de sujets d'actualité touchant à ces champs (le développement de l'apprentissage, la gestion anticipée de l'emploi, la sécurisation des parcours professionnels, le développement du dialogue social ...).

Ce « Conseil du dialogue social », présidé par le ministre en charge du travail, pourrait être composé des représentants des partenaires sociaux et patronaux à part égale, de représentants de l'Etat et – lorsque la concertation porterait sur les questions de formation professionnelle – de représentants de régions et des organismes consulaires.

Il pourrait s'appuyer sur trois commissions thématiques compétentes respectivement pour l'emploi et la formation professionnelle, pour les relations individuelles et collectives du travail et pour les questions européennes et internationales.

Ces réformes nécessiteraient des modifications législatives et réglementaires.

Source : ministère délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes.

Fiche d'orientation

Procédure de concertation préalable

Pour améliorer le dialogue social, il pourrait être proposé de réfléchir à l'inscription, dans les textes, d'une procédure de concertation préalable à l'adoption d'un projet de droit du travail au sens large.

Le principe serait posé que tout projet de loi entrant dans le champ visé devrait faire l'objet d'une concertation préalable selon des formes qu'il conviendrait de préciser. Cette fiche d'orientation présente un schéma de travail.

Cette obligation de concertation couvrirait les réformes concernant notamment les relations individuelles ou collectives de travail (contrat de travail, salaires, durée et organisation du travail, représentation et négociation...), les conditions d'emploi et les qualifications, la formation professionnelle, le dialogue social européen et international...

Les modalités de concertation pourraient s'articuler de la manière suivante :

Le Gouvernement devrait soumettre à l'instance compétente un document d'orientation, comportant les éléments d'information (objectifs de la réforme, données économiques et sociales pertinentes, évaluation des conséquences de la réforme...).

Le Gouvernement aurait la faculté, en fonction de l'importance des sujets, de demander aux partenaires sociaux s'ils souhaitent se saisir du sujet. Dans ce cas, les partenaires sociaux disposeraient d'un délai (un mois par exemple) pour répondre.

Dans ce cas, si la réponse des partenaires sociaux est positive, un temps réservé à la négociation serait alors défini par le Gouvernement. Pendant ce temps, (dont les délais seront à déterminer), le Gouvernement suspendrait son initiative et s'engagerait à ne pas prendre de texte sur le sujet soumis à la négociation.

– Si à l'issue de cette période un accord intervenait, il appartiendrait au Gouvernement d'en donner les suites législatives et réglementaires.

– Si aucun accord n'intervenait (ou s'il y avait constat de désaccord en cours de période), le Gouvernement recouvrerait son droit à l'initiative et entamerait les concertations selon les modalités décrites ci-après.

En l'absence de négociation ou si celle-ci n'est pas conclusive, le Gouvernement transmettrait un avant-projet de texte à l'instance compétente.

Un délai serait fixé entre la transmission du document d'orientation et celui où l'instance compétente ayant pris connaissance de celui-ci, ainsi que de l'avant-projet, se prononce (dont les délais seront à déterminer).

Cette réforme prendrait une forme législative (le détail de la procédure serait renvoyé à un décret).

Source : ministère délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes.

Note de réflexion

sur la mise en place d'un agenda partagé

Une véritable logique de concertation implique que l'action des pouvoirs publics, s'agissant des réformes concernant les relations du travail, soit inscrite dans le temps dans des conditions permettant d'assurer aux partenaires sociaux une visibilité suffisante sur les projets du Gouvernement.

Pour reprendre l'expression du rapport Chertier, il s'agirait de « construire un agenda partagé de réforme connu de tous les acteurs ».

Le but est que la concertation ne se fasse pas « au coup par coup » mais puisse être organisée suffisamment en amont de façon à ce que les partenaires puissent connaître les projets du Gouvernement, le rythme envisagé et les conditions dans lesquelles il est prévu de les associer.

Il pourrait, par exemple, être indiqué s'il est prévu de renvoyer à la négociation collective.

Ce calendrier partagé, reprenant les orientations fixées dans le discours de politique générale du Premier Ministre, pourrait être fixé sur une base annuelle ou pluri-annuelle. En cas de base pluriannuelle, il pourrait faire l'objet d'une révision annuelle notamment pour prendre en compte les modifications qu'appellerait l'évolution de la situation économique et sociale (agenda glissant).

Les partenaires sociaux pourraient, selon des modalités à définir, eux-mêmes être associés à l'élaboration de cet agenda partagé.

L'agenda ferait l'objet d'une présentation publique devant une instance de concertation à déterminer.

Un rapport annuel pourrait faire le point sur la mise en œuvre de l'agenda.

Un tel dispositif ne nécessite pas une modification des textes mais relève d'un engagement de bonnes pratiques du Gouvernement. Les modalités de formalisation de cet engagement pourraient être examinées.

Elle constituerait un pas important dans la construction de nouveaux rapports entre l'Etat et les partenaires sociaux et, de façon plus large, avec l'ensemble des acteurs de la société civile.

Source : ministère délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes.

3. L'intervention du Président de la République

À l'issue de la troisième série de rencontres bilatérales qui a eu lieu au début du mois d'octobre 2006, un avant-projet de loi a pu être établi de manière précise. La démarche était en effet alors clairement identifiée par le gouvernement et les partenaires sociaux, certains thèmes ayant été retenus pour faire l'objet du projet de loi, d'autres, dans un premier temps au moins, écartés.

Le mardi 10 octobre 2006, devant le Conseil économique et social, le Président de la République a procédé à l'annonce solennelle de la discussion du projet de loi, en rappelant les principaux enjeux qui le fondent.

Certes, le Président de la République était déjà intervenu sur ce thème dès le 14 juillet, lors de son interview télévisée le jour de la fête nationale, dans des termes très clairs : « *Il faut une réforme pour permettre de renforcer le dialogue social. Il y a eu des propositions intéressantes faites par le rapport de M. Chertier (...)* ». Il est souhaitable que dorénavant, « *comme l'a proposé M. Chertier dans son rapport, il ne soit plus possible de toucher au code du travail sans avoir, préalablement, eu une concertation entre les organisations syndicales et professionnelles* ».

Lors de son intervention devant le Conseil économique et social le 10 octobre 2006, le Président de la République a insisté sur le caractère décisif de l'étape annoncée, à savoir « *placer les partenaires sociaux au cœur de l'élaboration des normes et des réformes sociales* ». Il a montré combien il est essentiel de changer non seulement « les règles du jeu », mais aussi un état d'esprit : « *il faut sortir de la logique du conflit, encore trop présente dans notre pays. Il faut fonder une culture de la négociation, du compromis, de la responsabilité* ». Dans cette perspective, il a appelé à revenir à la lettre et à l'esprit de l'article 34 de la Constitution, aux termes duquel « *la loi détermine les principes fondamentaux du droit du travail* », soulignant que c'est dans cet esprit également, sur la base de la Position commune adoptée par les partenaires sociaux en 2001, qu'ont été modernisés en 2004 les règles de la négociation collective.

***Extrait du discours du Président de la République devant le Conseil économique et social
le mardi 10 octobre 2006***

« (...) Ces réformes, c'est ensemble que nous les réussirons. Mais pas avec les méthodes et les habitudes d'aujourd'hui.

Il faut sortir de la logique du conflit, encore trop présente dans notre pays. Il faut fonder une culture de la négociation, du compromis, de la responsabilité.

Cela suppose une véritable révolution des esprits. Ma conviction, c'est que chacun – État, syndicats, organisations patronales – est désormais prêt à s'engager plus encore qu'aujourd'hui, à prendre ses responsabilités, à ne plus hésiter à se remettre en question.

L'État reste encore trop souvent arc-bouté sur une conception abstraite de l'intérêt général. La primauté de la démocratie représentative ne signifie pas que l'Etat doit tout faire, et encore moins qu'il doit tout faire tout seul. La légitimité de l'alternance politique ne justifie pas non plus les logiques de table rase, les à-coups systématiques dans les politiques. Elle ne justifie pas les changements incessants de législation, où l'effet d'annonce l'emporte trop souvent sur l'efficacité, voire sur la réalité de l'action.

Les partenaires sociaux doivent eux aussi accélérer leurs évolutions. Les syndicats doivent se libérer d'une ancienne tradition excessivement protestataire qui débouche trop souvent sur l'affrontement et, au bout du compte, sur le conservatisme. Il faut rompre avec cette idée que s'engager, ce serait en quelque sorte se compromettre. Accepter la modernisation de certains droits, si c'est pour plus de progrès social. C'est normal. Mieux prendre en compte l'intérêt de toutes celles et de tous ceux qui ne sont pas toujours directement liés avec les syndicats, mais qui aspirent à un marché du travail plus ouvert et plus dynamique, c'est important. Je pense aux jeunes, aux chômeurs, aux exclus, aux salariés précaires.

Quant aux organisations patronales, elles ont raison de demander plus de reconnaissance du rôle de l'entrepreneur et de l'entreprise. Mais elles ont parfois, aussi, tendance à se complaire dans une vision trop étroite des intérêts de l'entreprise : comme si le dynamisme économique du pays pouvait s'accommoder de l'exclusion de catégories entières de personnes du marché du travail. Comme si la juste augmentation des salaires était un frein à la croissance.

Pour accélérer ces évolutions, il nous faut aujourd'hui changer les règles du jeu, et construire une nouvelle architecture de la responsabilité.

C'est d'abord au Gouvernement de définir ses objectifs politiques dans le domaine social. Je souhaite que, chaque année, le Premier ministre fasse, devant votre Assemblée, un discours et ouvre un débat sur l'état social de la Nation.

Pour rendre plus fort et plus cohérent l'exercice, par l'État et par les partenaires sociaux, de leurs compétences, il faut instaurer un rendez-vous annuel, leur permettant d'échanger sur leurs diagnostics, leurs objectifs et leurs calendriers respectifs.

Ce dialogue permettra d'appréhender l'ensemble des enjeux sociaux, notamment ceux à côté desquels les relations sociales sont trop souvent passées au cours des dernières années : la mondialisation des échanges, les nouvelles formes de relations de travail, la sous-traitance, la nécessité de plus de mobilité pour les entreprises et les salariés. Ce travail en commun permettra aussi de dépasser les situations, que nous avons trop souvent connues, dans lesquelles État et partenaires sociaux se renvoient la balle au risque de prendre de mauvaises décisions.

Ensuite, et j'en viens au cœur de la réforme, il nous faut revoir le partage entre ce qui relève de la loi et ce qui relève du contrat. Il nous faut changer le mode d'élaboration de la loi.

Nous devons revenir à la lettre et à l'esprit de l'article 34 de la Constitution : "la loi détermine les principes fondamentaux du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale". Il faut plus de contrat et moins de loi.

C'est dans cet esprit que, sur la base de la "Position commune" adoptée par les partenaires sociaux, nous avons modernisé, il y a deux ans, les règles de la négociation collective.

Nous franchissons aujourd'hui une nouvelle étape. Nous fixons une règle nouvelle : il ne sera plus possible de modifier le code du travail sans que les partenaires sociaux aient été mis en mesure de négocier sur le contenu de la réforme engagée. Et aucun projet de loi ne sera présenté au Parlement sans que les partenaires sociaux soient consultés sur son contenu.

Cette nouvelle règle du jeu va radicalement transformer nos façons de penser et d'agir. Bien sûr, le dernier mot restera à la représentation nationale. Mais les pouvoirs publics vont devoir apprendre à légiférer, ou à prendre des ordonnances, sur la base du travail des partenaires sociaux, qui, chacun le sait, ont une connaissance et une expertise incomparables des réalités sociales (...) ».

B. LES DISPOSITIONS D'UN PROJET DE LOI ÉQUILIBRÉ

Le 6 novembre 2006, l'avant-projet de loi a été soumis à la Commission nationale de la négociation collective (voir en *annexe 2* du présent rapport le compte rendu de cette réunion). Cette rencontre devait être l'occasion, pour le gouvernement, de présenter la dernière version du texte établie et de faire ainsi le

point sur les sujets retenus et ceux qui ne l'avaient pas été et, pour les partenaires sociaux, de faire connaître leurs observations.

1. L'exigence du dialogue social : certaines dispositions absentes du projet

Il est important d'insister sur le fait que, jusqu'au dernier moment, le projet de loi a été soumis à cette exigence de dialogue social. Cela a une conséquence importante, qu'il ne convient pas d'escamoter : celle que M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, a appelé, lors de la réunion de la CNNC en date du 6 novembre 2006, l'exigence de méthode, et qui a conduit à l'élaboration de plusieurs *scenarii*, différentes pistes de travail et, partant, à l'abandon d'un certain nombre d'entre eux.

C'est ainsi que, pourquoi ne pas le reconnaître, la présentation du contenu du projet de loi, implique, en creux, la présentation des mesures qui n'y figurent pas. L'enjeu et l'innovation du projet de loi, c'est, aussi, de pouvoir en faire état en toute humilité – ce qui ne veut pas dire absence d'ambition. M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, a bien résumé les choses le 6 novembre 2006 s'agissant plus particulièrement de la question de la rationalisation des instances de concertation : *« Pour illustrer ce souci de convergence et d'écoute, l'option qui avait été initialement envisagée de modifier dans ce texte l'architecture de nos instances de consultation, n'a pas été finalement retenue. Non que cette question ne se pose pas, le rapport Chertier ayant montré combien la multiplicité des instances posait des difficultés et témoignait des limites de notre modèle sur ce point. Mais vos remarques ont montré que c'était un exercice différent de celui, prioritaire, consistant à poser les principes de nouveaux rapports entre l'État et les partenaires sociaux »*.

Pour d'autres raisons, d'autres mesures ne figurent pas dans le présent projet de loi. Il en va ainsi du sujet qui faisait l'objet du second rapport demandé par le gouvernement à M. Raphaël Hadas-Lebel, consacré à la question de la représentativité et du financement des organisations professionnelles et syndicales, présenté en mai 2006. Là encore, les choses doivent être dites et les propos de M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, devant la Commission nationale de la négociation collective sont sans équivoque :

« Le présent projet s'inscrit dans cette logique [la logique du renvoi à la négociation collective] même s'il n'a naturellement pas la prétention d'être un texte exhaustif qui aurait vocation à traiter toutes les questions se rattachant au dialogue social. Ces questions ont été notamment abordées dans le rapport du président Hadas-Hebel. Des solutions ont été envisagées dans ce rapport, d'autres sont à l'étude au Conseil économique et social à qui ce rapport a été transmis. En tout état de cause, il n'est pas envisageable que ces réformes puissent intervenir sans une concertation préalable avec les partenaires sociaux.

« Il existe certes des liens entre les sujets abordés dans le rapport Hadas-Lebel et le présent texte comme certains d'entre vous l'ont souligné. Mais il nous semble non seulement possible mais opportun d'avancer de façon différenciée sur ces différents sujets. D'une certaine façon, nous serons d'autant plus armés pour aborder les questions délicates du rapport Hadas-Lebel que le socle des rapports entre pouvoirs publics et partenaires sociaux aura été posé par le texte qui vous est aujourd'hui soumis ».

2. Un dispositif ambitieux

Évoquer les thèmes qui ne se retrouvent pas dans le présent projet de loi ne signifie pas pour autant que celui-ci soit dénué d'ambition, presque au contraire. Il ne faut en effet pas se méprendre : c'est bien parce que la portée du présent texte est précisément identifiée qu'elle est grande. On ne fera dans cette partie générale que rappeler les trois mesures principales contenues dans le projet de loi, que l'on peut résumer en trois termes : concertation ; consultation ; information.

a) Concerter

C'est le premier axe retenu par le projet de loi. Désormais en effet, tout projet de réforme portant sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle fera l'objet d'une procédure de concertation préalable avec les partenaires sociaux qui leur permettra, s'ils le souhaitent, d'ouvrir une négociation nationale et interprofessionnelle.

b) Consulter

C'est le deuxième axe du projet de loi. Comme on l'a vu, des instances de consultation existent, et certaines sont très récentes, à l'image du conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie. Par une extension des domaines couverts par de telles instances de consultation et une systématisation de leur intervention avant la mise en œuvre de tout projet de nature législative ou réglementaire en matière de relations individuelles et collectives du travail, d'emploi et de formation professionnelle, le présent projet de loi transforme de manière radicale les pratiques de consultation en matière de droit du travail.

c) Informer

C'est le troisième thème retenu par le projet, à savoir l'idée d'un grand rendez-vous annuel qui permette un véritable échange, un réel dialogue entre le gouvernement et les organisations syndicales de manière à ce que puissent être présentés à la fois les grandes orientations du gouvernement en matière de relations individuelles et collectives du travail, d'emploi et de formation professionnelle ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre, et l'état d'avancement des négociations interprofessionnelles conduites par les partenaires sociaux en cours ainsi que le calendrier de celles encore à venir.

3. Les apports de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales s'est félicitée des dispositions ainsi proposées, dans le droit fil des principaux enjeux du dialogue social tels qu'ils se présentent aujourd'hui. Elle a souhaité dans le même temps proposer un certain nombre d'éléments à même de renforcer encore les garanties offertes par le projet, sans pour autant nuire à son effectivité, dans le respect des équilibres trouvés.

a) L'encadrement du recours à l'urgence

La commission a adopté un amendement du rapporteur destiné à encadrer le recours à l'urgence qui permet, aux termes du projet de loi, de passer outre la procédure de concertation. Le principe d'un recours à l'urgence n'est certes en soi pas contestable, la plupart des procédures administratives, budgétaires, juridictionnelles et même parlementaires prévoyant de tels cas d'urgence. Mais l'application de l'urgence pourrait devenir abusive. Pour cette raison, la commission a souhaité préciser qu'avant de prendre toute mesure nécessitée par l'urgence, le Gouvernement devra faire connaître sa décision aux partenaires sociaux, en la motivant dans un document qu'il transmettra à ces derniers. Un tel dispositif a en outre le mérite de supprimer la notion de « déclaration » d'urgence, qui était source d'ambiguïtés car à même de créer une confusion avec les autres types de déclaration d'urgence déjà existants, notamment en matière parlementaire.

b) L'information du Parlement sur l'état du dialogue social

S'il est nécessaire de respecter les prérogatives constitutionnelles qui sont celles du Parlement, il est également indispensable d'assurer son information sur l'état du dialogue social. À cet effet, la commission a adopté un amendement proposé par le rapporteur prévoyant, parallèlement au rendez-vous annuel entre le Gouvernement et les partenaires sociaux institué par le projet de loi, la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement sur l'état de l'ensemble des procédures de concertation et de consultation mises en œuvre pendant l'année écoulée.

c) La définition du dialogue social

Le titre unique nouveau inséré en tête du code du travail par le projet de loi et intitulé « Dialogue social » comporte un chapitre unique dépourvu d'intitulé. La commission a adopté, à l'initiative du rapporteur, un amendement comblant cette lacune en proposant l'intitulé suivant : « *Procédures de concertation, de consultation et d'information* ». Ainsi se trouve précisé le contenu des procédures prévues par le projet de loi et, par voie de conséquence, défini le dialogue social.

d) La sécurisation du dispositif

La procédure de concertation prévue préalablement à tout engagement des négociations interprofessionnelles ne devait, aux termes du texte initial du projet de loi, ne concerner que les matières « *susceptibles de donner lieu à une négociation nationale et interprofessionnelle* ». Or cette formule revêt un caractère subjectif et laisse à penser qu'il pourrait exister une marge d'appréciation dans le choix des projets de réforme soumis à concertation, ce qui ne correspond naturellement pas à l'esprit du projet de loi : l'objectif de cette précision est exclusivement juridique et vise à écarter les thèmes purement sectoriels, qui n'ont pas vocation à faire l'objet de telles négociations. Afin de lever toute ambiguïté, la commission, à l'unanimité des présents, a adopté un amendement substituant à cette formulation une expression plus objective, à savoir les matières qui « relèvent » de la négociation nationale et interprofessionnelle.

e) La publicité du rendez-vous annuel devant la Commission nationale de la négociation collective

Enfin, la commission, dans le droit fil des échanges préalables à l'élaboration du présent texte entre le Gouvernement et les partenaires sociaux, a souhaité conférer au rendez-vous annuel devant la Commission nationale de la négociation collective toute son importance et garantir la publicité des échanges qui ont lieu à cette occasion. Le document ainsi formalisé pourra en outre servir de référence pour la conduite des négociations en cours ou à venir.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. – AUDITION DU MINISTRE

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a entendu M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, sur le projet de loi de modernisation du dialogue social au cours de sa séance du mercredi 29 novembre 2006.

Le président Jean-Michel Dubernard a souhaité la bienvenue à M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, venu présenter le projet de loi de modernisation du dialogue social, texte important et nécessaire, qui sera examiné par l'Assemblée nationale à partir du lundi 4 décembre.

M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, a d'abord rappelé les principes exposés par le Président de la République le 10 octobre dernier devant le Conseil économique et social : *« Il faut franchir une étape décisive : placer les partenaires sociaux au cœur de l'élaboration des normes et des réformes sociales... Il ne sera plus possible de modifier le code du travail sans que les partenaires sociaux aient été mis en mesure de négocier sur le contenu de la réforme engagée. Et aucun projet de loi ne sera présenté au Parlement sans que les partenaires sociaux soient consultés sur leur contenu »*.

Mettant précisément en œuvre ces principes, le projet de loi de modernisation du dialogue social constitue une date importante dans l'histoire des relations sociales en France. Il s'inscrit dans la continuité des actions menées par le gouvernement depuis 2002, qui visent à développer la place du dialogue social et de la négociation collective.

Le 16 décembre 2005, intervenant devant la Commission nationale de la négociation collective (CNNC), le Premier ministre a confié à M. Dominique-Jean Chertier la rédaction d'un rapport sur l'état du dialogue social en France et les moyens de l'améliorer. Parallèlement, il a commandé à M. Raphaël Hadas-Lebel, président de la chambre sociale du Conseil d'Etat, un autre rapport – qu'achève d'examiner actuellement le Conseil économique et social – sur les conditions de représentativité des organisations syndicales et professionnelles, la validité des accords et les moyens de faciliter la vie matérielle des organisations syndicales. Le rapport Chertier a été rendu public en avril dernier, et le ministre délégué a engagé, aux côtés du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, des discussions bilatérales, dont est issu le présent projet de loi, modifié ensuite pour tenir compte des observations de la CNNC et du Conseil d'Etat. Au total, ce projet de loi a donc été préparé pendant près d'un an.

L'évolution dont témoigne le projet s'est, en premier lieu, concrétisée par une extension du champ de la négociation collective par la plupart des textes concernant le champ des relations du travail, telles les lois récentes sur le temps de travail ou les dispositions de la loi de cohésion sociale sur les mutations économiques et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. La loi du 4 mai 2004, dite « loi Fillon », a constitué la deuxième étape de cette évolution : c'est un texte essentiel pour le développement de la négociation collective, qui a été élaboré après une concertation très approfondie avec les partenaires sociaux.

Le projet de loi vise à enrichir le dialogue social, en modifiant de façon pragmatique la pratique qui s'est instaurée dans les rapports entre le gouvernement et les partenaires sociaux, de façon à ce que ceux-ci aient la possibilité de faire valoir leurs demandes de négociation, mais aussi de donner leur sentiment sur les projets du gouvernement. En accordant une place plus importante aux organisations syndicales dans la production des normes du droit du travail, ce projet s'inscrit également dans la perspective ouverte avec la position commune établie par les partenaires sociaux en juillet 2001.

Le contenu du projet s'articule autour de trois procédures : concertation, consultation et information.

Pour ce qui concerne la procédure de concertation, désormais, lorsque le gouvernement envisagera une réforme concernant les règles générales du droit du travail, à savoir les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle, il devra tout d'abord se concerter avec les organisations syndicales et professionnelles représentatives au niveau national et interprofessionnel. Cette concertation se fait sur la base d'un document d'orientation adressé par le gouvernement à ces organisations, à charge pour ces dernières de dire si elles envisagent ou non de négocier un accord interprofessionnel, dans un délai qu'elles indiquent. La préparation du présent projet de loi s'est faite précisément sur le fondement de documents d'orientation qui préfiguraient les modalités de mise en œuvre de cette nouvelle procédure.

S'agissant de la consultation, les textes législatifs et réglementaires élaborés par le gouvernement au vu des résultats de la concertation et de la négociation devront être présentés devant les instances habituelles du dialogue social que constituent la CNNC, le Comité supérieur de l'emploi (CSE) et le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV), selon le domaine concerné, à savoir respectivement les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle. Ainsi se trouve comblé un vide juridique, car le droit du travail français ne prévoyait aucune consultation préalable obligatoire en cas de réforme portant sur le contrat de travail. La compétence de la CNNC n'est donc ainsi plus cantonnée aux règles de la négociation, mais est étendue aux relations individuelles du travail. Par ailleurs, la compétence consultative du CSE, qui était jusqu'alors facultative, devient obligatoire.

Concernant enfin l'information, il est prévu un rendez-vous régulier et au moins annuel entre le gouvernement et les partenaires sociaux devant la CNNC, à l'occasion duquel les pouvoirs publics et les organisations représentatives feront respectivement part de leurs projets et de leur calendrier de réformes et de négociations.

La question de la place respective de la démocratie sociale et de la démocratie représentative est importante. À cet égard, il y avait eu débat sur le point de savoir s'il fallait modifier la Constitution, si le Parlement devait se borner à dire « oui » ou « non », comme le proposaient la Confédération française démocratique du travail (CFDT) et le Mouvement des entreprises de France (MEDEF). Naturellement, le Parlement conserve l'intégralité de ses prérogatives, droit d'initiative et droit d'amendement, et donc droit d'adopter ou non les dispositions proposées, y compris lorsqu'elles résultent d'un accord interprofessionnel.

Le souci d'étudier des exemples étrangers a conduit le ministre délégué à se rendre, en compagnie de représentants des partenaires sociaux, aux Pays-Bas et en Espagne. Il s'agissait en premier lieu de faire le bilan de l'expérience néerlandaise, près d'un quart de siècle après les accords dits de Wassenaar, signés en 1982, et qui ont établi, en une vingtaine de lignes seulement, les règles du dialogue social dans ce pays, concernant notamment le rôle essentiel de la Fondation du travail. Deux fois par an, le gouvernement dépose un projet d'agenda et les partenaires sociaux font part de leurs attentes et de leurs demandes de négociation. Le Gouvernement et le Parlement conservent chacun l'intégralité de leur droit d'amendement, mais sont en relation constante avec les organisations représentatives d'employeurs et de salariés, de sorte que les normes sociales sont le fruit d'un travail commun permanent, marqué au coin du pragmatisme.

S'agissant de l'exemple espagnol, le Gouvernement fait, au début de chaque législature, une déclaration sur ses projets, après avoir consulté les partenaires sociaux, et ne soumet aucun texte au Parlement sans qu'il ait fait l'objet d'une négociation avec eux, parfois pendant plus d'un an. Telle a été, sans qu'aucun texte, ni constitutionnel ni législatif le prévoit formellement, la pratique du gouvernement de M. José Luís Rodríguez Zapatero, ainsi que celle du premier gouvernement de M. José Maria Aznar mais non de son second gouvernement, ce qui explique, aussi bien selon les syndicats que selon le patronat, que soient survenues des crises sociales au cours de la législature 2000-2004.

Revenant au projet de loi de modernisation du dialogue social, **le ministre** a souligné qu'aucun des partenaires sociaux n'a réagi négativement, même si certains le trouvent insuffisant, et a souligné qu'il serait compatible, sans qu'il soit besoin de le modifier aucunement, avec les différentes évolutions susceptibles de résulter des travaux du Conseil économique et social en matière de représentativité des syndicats et de règles relatives à la validité des accords collectifs. Concernant ces dernières règles, le CES songe à remplacer le droit d'opposition, instauré par la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et

au dialogue social, par la règle de la majorité, qu'elle soit relative ou absolue. Le texte proposé est volontairement court et simple. Il s'agit d'une première étape, importante, sur la voie de la rénovation du dialogue social.

Un débat a suivi l'exposé du ministre.

Le président Jean-Michel Dubernard a observé que, parmi les exemples étrangers cités par le ministre, ne figurent pas les pays scandinaves et que n'a pas davantage été évoquée la question du pourcentage de salariés syndiqués.

Le rapporteur a indiqué que son rapport contiendra des éléments de comparaison internationale, mentionnant notamment les pays nordiques, avant de souligner que le projet de loi n'est pas tout à fait un projet comme un autre car il constitue une étape décisive dans l'histoire des relations sociales en France, destinée à changer les pratiques et la manière de décider, comme l'a rappelé hier le ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion lors de la séance de questions au Gouvernement. Il s'agit de passer d'une logique de conflit à une culture de la négociation, du compromis et de la responsabilité.

La réaction des partenaires sociaux rencontrés par le rapporteur est nettement favorable, et le consensus dont le texte fait l'objet – même si l'on peut regretter qu'il n'y ait pas unanimité – n'est pas le fruit du hasard mais d'un travail de longue haleine, mené des mois durant par le ministre pour développer et rénover le dialogue social. Ce travail prolonge des efforts antérieurs qu'atteste notamment le bilan de la négociation collective pour 2005. À l'heure où est fêté le centenaire du ministère du travail, on doit aussi rappeler que le projet constitue une étape déterminante au sein de l'ensemble de l'histoire des relations sociales. Les difficultés rencontrées, il est vrai, il y a quelques mois, n'y changent rien.

Les exemples étrangers peuvent à bon droit nourrir la réflexion des responsables français. Ainsi, la Grande-Bretagne s'est dotée d'instances spécifiques pour la concertation, ainsi que d'un code de bonne conduite subordonnant toute initiative gouvernementale à la concertation. L'Allemagne a dessiné un partage assez clair des compétences entre la loi et les partenaires sociaux. Aux Pays-Bas, le Conseil économique et social est une instance clef, dont les avis sont déterminants pour la mise en œuvre des initiatives gouvernementales. En Espagne, depuis 2004, un accord-cadre conclu avec les partenaires sociaux rend possible la signature de nombreux accords collectifs dans des matières diverses.

Le texte proposé aujourd'hui par le gouvernement vise à changer en profondeur les règles du jeu, en créant trois procédures nouvelles du dialogue social entre le gouvernement et les partenaires sociaux : les procédures de concertation, de consultation et d'échange d'informations. Il serait d'ailleurs bon que ces trois termes figurent explicitement dans le code du travail lui-même, en tête du chapitre nouveau créé par le présent projet de loi.

Trois points du texte méritent une attention particulière.

Le premier est la question de l'urgence, qui préoccupe beaucoup les partenaires sociaux. Ils comprennent naturellement la préoccupation juridique : nombreux sont en effet les dispositifs qui prévoient des cas d'urgence, afin de garantir leur applicabilité jusque dans les situations les plus extrêmes. En l'espèce, cette « soupape », qui contribue d'une certaine manière à la fiabilité de l'équilibre d'ensemble du dispositif, respecte en même temps les prérogatives constitutionnelles du Gouvernement. Mais ne peut-on craindre une utilisation extensive, voire abusive, de cette disposition ? C'est pourquoi il serait opportun de prévoir, par voie d'amendement, d'encadrer davantage le recours à l'urgence, sans pour autant le contraindre, en prévoyant une procédure solennelle de motivation.

Le deuxième point a trait à la place du Parlement dans la procédure. Les débats ont conduit à l'abandon du mécanisme, jugé excessivement rigide, de la commission mixte rassemblant des membres du Parlement et les partenaires sociaux. Mieux vaut en effet faire preuve de souplesse, afin de concilier deux impératifs : le respect des prérogatives, notamment constitutionnelles, de la représentation nationale et le respect des spécificités du dialogue social. Il s'agit d'une question essentielle qui a trait à la coexistence de la démocratie sociale et de la démocratie représentative. Afin que le Parlement soit pleinement conscient des enjeux qui ont sous-tendu la négociation et, de manière générale, de l'intégralité des procédures de concertation ou de consultation, ne pourrait-on imaginer la remise, chaque année, par le Gouvernement au Parlement – par exemple juste avant le rendez-vous annuel d'information prévu par le projet de loi – d'un état des lieux de la mise en œuvre de l'ensemble de ces procédures ? Autant il ne paraît pas souhaitable de rigidifier la procédure de concertation en codifiant dans la loi l'intervention du Parlement, autant la remise d'un tel document semble correspondre à une réelle préoccupation tant des parlementaires que des partenaires sociaux. Ces derniers ont en effet fort légitimement le souci de ne pas voir déformés les axes principaux des négociations et de pouvoir s'en expliquer. À cet égard, le rôle du rapporteur de la commission saisie au fond devra être central et consacré comme tel : des explications doivent pouvoir être apportées au cours des échanges qu'il aura avec les partenaires sociaux, comme c'est déjà en partie le cas aujourd'hui, mais d'une manière encore plus systématique.

Le dernier point est relatif à la définition même du dialogue social, question évidemment délicate, mais qu'il ne faut pas pour autant escamoter. La notion de « dialogue social » ne figure plus dans le champ des matières soumises à concertation, pour une raison strictement juridique : cette notion floue est en effet couramment utilisée, mais jamais définie avec précision. En revanche, chacun s'accorde à reconnaître que le dialogue social correspond à une méthode, et les termes de « dialogue social » continue donc de figurer dans le présent projet, dans l'intitulé du titre préliminaire qui comprend les trois nouvelles procédures. Pourquoi dès lors ne pas aller un peu plus loin dans l'appréhension de la notion de « dialogue social », en insérant dans le chapitre unique un intitulé qui la définisse à partir des trois procédures de concertation, de consultation et d'information ?

En conclusion, **le rapporteur** a salué l'économie générale du projet proposé, véritablement porteur d'avenir, et souligné la qualité des relations qui se sont établies entre les collaborateurs du ministre et la commission.

M. Francis Vercamer a rappelé que le groupe UDF a demandé dès 2004 que soit réaffirmée et renforcée la place du dialogue social, par la mention d'engagements en ce sens dans la loi et pas seulement dans un exposé des motifs qui en outre n'a pas été traduit dans les faits. On ne peut donc se plaindre que tel soit enfin le cas, même s'il faut regretter que ce projet soit présenté si tard, en fin de législature. Les pays qui ont su développer des procédures de dialogue social, substituer la logique de coopération à celle de confrontation, jouissent d'une meilleure santé économique que la France, ont un chômage moins élevé et s'adaptent plus aisément aux évolutions de l'économie mondiale.

On peut avoir un autre regret : c'est que ce projet ne soit qu'une étape, certains sujets importants étant laissés en dehors de son champ. C'est ainsi que ne sont pas abordées les questions de la représentativité des organisations syndicales et de leur légitimité à signer des accords : peut-être aurait-on pu attendre quelques semaines de plus, le temps que le Conseil économique et social se prononce, afin de présenter un texte plus complet. N'est pas davantage évoquée la question de la place respective de la loi et du contrat, alors même que le Parlement modifie le code du travail au moins chaque semestre, à telle enseigne que le Président de la République lui-même a déclaré qu'on légifère trop. Les détails devraient davantage ressortir à la compétence de la convention collective, le Parlement n'ayant à connaître que des grands principes.

Par ailleurs, un certain nombre d'incertitudes affectent ce texte. Il convient ainsi d'observer que l'urgence, qui dans la première version du projet devait être « avérée », ne doit désormais plus qu'être « déclarée ». Or le souvenir subsiste du CPE, dont le contenu avait été annoncé le matin même du jour où le projet dans lequel il allait être inséré devait être examiné en commission, sans que les partenaires sociaux aient eu à en connaître. On peut craindre que l'urgence déclarée soit un moyen d'obvier à la longueur du processus de négociation, quand on sait combien le gouvernement légifère sous la pression médiatique. Une autre question reste ouverte, à savoir la marge de manœuvre du Parlement. Celui-ci conserve le droit d'amendement, certes, mais aussi celui d'examiner des propositions de loi. Qu'en sera-t-il de l'application à celles-ci des nouvelles procédures aujourd'hui proposées ? C'est d'ailleurs par le biais d'une proposition de loi du groupe UMP qu'un dispositif a été substitué à celui du CPE qui venait pourtant d'être adopté « définitivement »... Enfin, rien n'est dit, à l'alinéa 7 de l'article 1^{er}, du délai dans lequel les organisations syndicales devront faire connaître leur intention de négocier.

M. Maxime Gremetz a déclaré voir un symbole dans le fait que le gouvernement présente ce projet de loi en fin de législature, à quelques mois de l'achèvement des travaux de l'Assemblée nationale, mois durant lesquels les réformes ne seront pas légions. Un symbole, car le gouvernement s'est

précisément illustré dans l'art de l'évitement du dialogue social, qu'il s'agisse du CPE, du temps de travail dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants, ou encore de la redéfinition du temps de travail effectif des salariés agricoles. Un symbole, car le gouvernement a même tout fait pour qu'il n'y ait pas de dialogue social : la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social a consacré le droit d'opposition comme principe de validation des accords collectifs, bouleversé la hiérarchie des normes et remis en cause le principe de faveur. En outre, nombre de mesures sont venues exclure du décompte des effectifs des entreprises telle ou telle catégorie de salariés, de façon à empêcher la mise en place des institutions représentatives du personnel.

Ce projet de loi doit toutefois être regardé comme une étape vers la réforme qu'il convient de mener en matière de dialogue social : une étape importante, mais une réforme inaboutie. En effet, malgré les appels des organisations syndicales, malgré le rapport du Conseil économique et social en cours d'examen, quatre piliers importants d'une véritable réforme du dialogue social continuent de faire défaut.

Le premier est la réforme de la représentativité, attendue par la quasi-unanimité des organisations syndicales représentant les salariés, à l'exception de Force Ouvrière (FO) et de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) – cette dernière étant toutefois prête à évoluer –, et recommandée par le rapport précité du Conseil économique et social. On ne peut plus se satisfaire des règles actuelles. Il convient donc d'organiser une élection de représentativité au plan national, mais sur quelle base ? Au niveau des branches ? Des conseils de prud'hommes ? D'une instance *ad hoc* ? Chaque solution a ses avantages et ses inconvénients. Les députés du groupe communistes et républicain préconisent, pour leur part, une élection de représentativité, organisée le même jour dans toutes les entreprises pour tous les salariés, quelle que soit la nature de leur contrat de travail.

Le deuxième pilier est relatif à la validation des accords selon le principe de la majorité en voix, principe que réclament les députés communistes depuis 1982 et dont ils ont obtenu l'inscription dans les « lois Aubry » sur la réduction du temps de travail, comme condition du financement de celle-ci par l'État. Mais, depuis la loi du 4 mai 2004 précitée, un accord est considéré comme majoritaire s'il est signé par la majorité des syndicats en nombre, soit trois sur cinq, qu'ils représentent ou non la majorité des salariés. Il est impératif que la validité soit conditionnée par l'existence d'une majorité en voix. C'est une démarche plus constructive que celle qui consiste à constater l'absence d'opposition.

Le troisième pilier concerne le respect du principe de faveur. Depuis la loi du 4 mai 2004 également, un accord peut déroger de façon défavorable à un autre accord, lui-même dérogeant de façon défavorable à la loi. Il faut mettre un terme à ces accords dérogatoires et rétablir « le principe de faveur », ainsi que l'interdiction de l'inversion de la hiérarchie des normes dans un sens défavorable aux salariés.

Enfin, le quatrième pilier est relatif au rôle du Parlement. Une solution équilibrée consisterait à garder le système actuel, en y ajoutant la concertation et la négociation, à l'issue desquelles une délégation de représentants des organisations syndicales représentatives viendrait présenter l'accord devant la commission permanente saisie au fond, chaque organisation s'exprimant sur le contenu de l'accord. Il y aurait ensuite un débat en séance publique, le rapporteur présentant la teneur de la discussion avec la délégation, et chaque groupe exprimant sa position. Les observations seraient transmises aux partenaires sociaux, pour leur intégration éventuelle dans l'accord sur la base des remarques effectuées. Un projet de loi serait ensuite déposé au Parlement et voté par lui. Un tel système serait de nature à valoriser à la fois le travail du Parlement et celui des partenaires sociaux.

Des amendements seront déposés sur l'ensemble de ces questions.

Le groupe communiste et républicain aborde le débat dans un esprit constructif, mais il reste à savoir jusqu'où le gouvernement est prêt à aller, notamment sur la question de la mise en œuvre du recours à l'urgence qui préoccupe les partenaires sociaux, sur les modalités d'engagement de la négociation et sur le délai imparti à celle-ci.

M. Alain Vidalies s'est étonné que la commission ait à examiner un texte ayant trait aux seules procédures ainsi définies, alors que le Conseil économique et social doit rendre cet après-midi son avis sur la représentativité syndicale et sur la validité des accords, points qui ne devraient pas être disjoints du présent projet. Le ministre a précisé que le texte était adaptable, mais toute la question est de savoir quand. Si le projet de loi est examiné en séance publique la semaine prochaine, la position du Conseil économique et social sera connue, car l'avis devrait être adopté cet après-midi à une importante majorité, et un consensus se sera sans doute manifesté, tant du côté syndical que patronal, sur la question de la représentativité. Le gouvernement amendera-t-il alors le projet de loi en conséquence ? Selon la réponse qui sera apportée à cette question majeure, les interrogations ou inquiétudes suscitées par ce texte seront plus ou moins fortes.

Par ailleurs, de nombreuses autres questions restent ouvertes : comment se formera l'« intention » de négocier manifestée par les partenaires sociaux ? Selon quelles règles de majorité sera-t-elle constatée ? Des règles nouvelles ou celles de la loi du 4 mai 2004 ? Il serait pour le moins paradoxal que le vote probable du Conseil économique et social débouche sur une réforme qui lui soit contraire et que des accords continuent à pouvoir être conclus avec l'approbation d'une minorité de salariés.

Une autre question importante se pose, à savoir celle de l'urgence et de sa définition. Il devait s'agir, dans un avant-projet de loi soumis à la concertation, de l'urgence « avérée », par exemple pour des motifs de santé publique. Or il en va tout autrement aujourd'hui : la notion d'urgence « déclarée » laisse à penser que dès lors qu'un texte sera discuté selon une telle procédure, cela se fera en l'absence de concertation, ce qui suscite des interrogations si l'on se rappelle que

l'urgence « parlementaire » a été déclarée, au cours de la présente législature, sur tous les projets de loi ayant trait au domaine social, à l'exception du texte relatif à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes. Rétrospectivement, on est donc en droit de penser que le présent dispositif, à supposer qu'il ait été en vigueur, aurait été largement vidé de sa substance. Le rapporteur a certes annoncé son intention de proposer une obligation de motivation, mais est-elle véritablement exempte de tout risque d'inconstitutionnalité ?

Mme Martine Billard a dit partager les inquiétudes de l'orateur précédent. Le projet de loi vise à tirer les conséquences de la crise du CPE, mais il est rendu bancal par l'absence de dispositions sur la question de la représentativité syndicale et patronale. Il serait préférable d'en différer l'examen jusqu'à ce que cette question ait fait l'objet d'une position officielle des partenaires sociaux. L'alinéa 7 de l'article 1^{er}, relatif à la communication par les partenaires sociaux de leur intention d'engager une négociation, est flou : que se passera-t-il en cas de blocage, et notamment si celui-ci provient d'une seule organisation, par exemple du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ? Le gouvernement pourra-t-il passer outre ? Enfin, le gouvernement s'engage-t-il à ne plus accepter les « cavaliers » législatifs dans le domaine du droit du travail ? On a vu en effet, à de trop nombreuses reprises, des amendements émanant de députés du groupe UMP, qui avaient pour effet de modifier le code du travail sur des points qui n'avaient rien de mineur. Qu'en sera-t-il de l'application à ces initiatives des nouvelles procédures citées ?

En réponse aux intervenants, **le ministre** a apporté les précisions suivantes :

– Il faut distinguer entre urgence et déclaration d'urgence, et le gouvernement a pris en compte, s'agissant de la procédure prévue par le présent texte, les impératifs constitutionnels, évoqués notamment à l'occasion de l'examen du projet par le Conseil d'État. La proposition du rapporteur de motiver l'urgence est judicieuse, mais un dispositif qui prétendrait limiter à une fois par législature, ou même par session, le droit du gouvernement à légiférer, ne fonctionnerait pas. Les exemples étrangers, néerlandais notamment, montrent que les pratiques évoluent progressivement dès lors que les principes sont posés, que ce soit par la loi ou non. Il faut faire preuve de prudence et ne pas trop porter atteinte aux prérogatives du Gouvernement et du Parlement, parmi lesquelles le droit d'amendement reconnu à ce dernier. Personne au demeurant, parmi les partenaires sociaux, ne considère que la démocratie sociale serait supérieure à la démocratie représentative. Il impose naturellement de concilier les deux.

– Comment informer le Parlement de l'état d'avancement des procédures de négociation ? Le projet de loi a été préparé compte tenu d'échanges qui ont eu lieu avec les présidents des deux assemblées parlementaires. Certaines pratiques relèvent des Règlements des deux assemblées, et le ministre délégué, pour avoir présidé la commission des affaires sociales du Sénat, considère qu'il vaut mieux ne pas trop figer les choses, et laisser aux présidents et aux bureaux des

commissions le soin d'apprécier la manière de recevoir tel ou tel partenaire social, signataire ou non, ce qui est évidemment une démarche essentielle. L'idée d'un rapport du gouvernement au Parlement sur l'ensemble des nouvelles procédures va de ce point de vue dans le bon sens.

– La notion même de dialogue social relève plutôt de la pratique que d'une définition juridique à proprement parler. On peut néanmoins contribuer à la définir en se référant aux trois notions de concertation, de consultation et d'information.

– La pratique française du dialogue social est quelque peu différente de la pratique scandinave où, la plupart du temps, l'État n'intervient pas, ce qu'illustre par exemple le cas suédois.

Cela dit, la France ne part pas de rien : l'an dernier, 44 accords interprofessionnels ont été signés, ainsi que 1 148 accords de branche et quelque 20 000 accords d'entreprise, accords d'entreprise dont le ministère n'a pas forcément connaissance dans leur totalité. Les exemples des accords nationaux interprofessionnels sur l'emploi des seniors ou la diversité attestent bien que le dialogue social peut porter ses fruits.

– La question du partage entre la loi et le règlement est à examiner à la lumière de l'article 34 de la Constitution, qui dispose que la loi fixe « les principes fondamentaux du droit du travail ». En faisant en sorte que la négociation prenne plus de place et que le législateur retrouve sa fonction de garant de l'ordre public social, le projet de loi constitue une sorte de retour aux sources.

Il reste que la pratique sera tributaire des attitudes des uns et des autres : aux Pays-Bas, la négociation est permanente entre parlementaires et partenaires sociaux, et il est vrai qu'il est essentiel que les représentants des salariés comme des entreprises négocient effectivement.

– S'agissant de la validité des accords, il ne faut pas oublier que la loi du 4 mai 2004, dont il est d'ailleurs prévu de faire le bilan en 2008, dispose déjà que les partenaires sociaux ont la possibilité d'établir un principe « majoritaire » par accord de branche.

M. Maxime Gremetz a objecté que cette notion s'entend de la majorité du nombre de syndicats, non du nombre de voix obtenues par eux aux élections professionnelles.

Le ministre a souligné que les discussions au sein du CES ne sont pas achevées et que le président Jacques Dermagne ne remettra son rapport au Premier ministre que la semaine prochaine. C'est ainsi que l'on ignore encore si le consensus se fera pour faire de l'élection le principal, voire le seul, critère de la représentativité et, dans l'affirmative, comment seront organisées les élections. De même, la question de la validité des accords est toujours pendante : faut-il, par exemple, opter pour une majorité absolue ou relative ?

Le CES n'a pas terminé ses discussions non plus sur les modalités de la négociation dans les très petites entreprises – qui sont justement celles où se crée le plus grand nombre d'emplois –, ni sur les questions du financement des organisations représentatives et de la sécurisation des parcours professionnels de ceux qui s'engagent en leur sein. Bref, il faut laisser l'assemblée consultative qu'est le CES achever son travail, en lui appliquant à elle aussi les principes d'un dialogue social modernisé... Le présent texte n'est qu'une première étape, et la seconde, qu'a appelée de ses vœux M. Maxime Gremetz, viendra plus tard, quasi indépendamment du résultat des élections du printemps 2007.

II.- EXAMEN DES ARTICLES

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné les articles du présent projet de loi au cours de sa séance du mercredi 29 novembre 2006.

Avant l'article 1^{er}

La commission a examiné un amendement de M. Maxime Gremetz visant à organiser une consultation des salariés, dénommée « élection professionnelle de représentativité », destinée à apprécier la représentativité des organisations syndicales.

M. Maxime Gremetz a souligné que seule une élection peut fonder la représentativité. Cette exigence démocratique – l'accord du plus grand nombre est nécessaire – explique cette proposition de la tenue d'une élection le même jour dans toutes les entreprises. À l'exception de quelques organisations syndicales, tout le monde semble du reste d'accord pour réformer les règles relatives à la représentativité. Alors même que l'on déplore souvent l'insuffisant pouvoir des syndicats, particulièrement dans les petites et moyennes entreprises, l'organisation d'une telle journée nationale de consultation permettrait de mobiliser tous les salariés et de susciter des débats dans les entreprises sur cette question importante. En tout état de cause, la solution proposée constitue un idéal vers lequel il faut tendre, même s'il est vrai que le Conseil économique et social est sur le point de rendre un avis sur ces sujets.

M. Bernard Perrut, rapporteur, a jugé que les amendements déposés par M. Maxime Gremetz constituent une contribution à des débats importants et sont autant de propositions pour alimenter les échanges sur des questions diverses, qu'il s'agisse de la mise en œuvre d'élections professionnelles de représentativité spécifiques, de la détermination des règles de validité des accords collectifs de travail fondée sur le principe majoritaire à tous les niveaux de la négociation, de l'établissement de règles particulières de conclusion des accords dans les plus petites entreprises ou encore de la remise en cause des principes établis par la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. Il s'agit là de propositions, de réponses possibles, mais naturellement ce ne sont pas les seules sur des sujets aussi discutés. En de telles matières, tout ne peut être d'emblée rejeté, tout ne peut être d'emblée accepté.

Le présent projet de loi n'a pas la prétention d'être un texte exhaustif qui aurait vocation à traiter toutes les questions se rattachant au dialogue social. Ce n'est pas un hasard si deux rapports distincts ont été demandés par le Premier ministre, il y a une dizaine de mois, respectivement à M. Dominique-Jean Chertier, sur la question de la modernisation du dialogue social, et à M. Raphaël Hadas-Label, sur la question de la représentativité et du financement des

organisations professionnelles et syndicales. Le rapport de M. Chertier a donné lieu à un processus de concertation évoqué par le ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes ; le rapport de M. Hadas-Lebel a abordé des thèmes qui ont ensuite donné lieu à la préparation d'un avis par le Conseil économique et social, sur le point d'être adopté et rendu public, puisque ce vote interviendra en séance plénière du Conseil dans l'après-midi ; actuellement, les amendements sont étudiés en section.

Une fois cette étape passée, étant donné l'importance des enjeux, en tout état de cause il ne sera pas envisageable que ces réformes interviennent sans une concertation avec les partenaires sociaux. En effet, il n'est en particulier pas possible d'ignorer les tensions vives auxquelles ont donné lieu les débats au Conseil économique et social. Légiférer aujourd'hui sur de tels sujets serait précisément contraire à la démarche proposée avec le présent projet de loi. Une telle discussion nécessite du temps. Il reste que, indéniablement, il existe des liens entre les sujets abordés dans le rapport de M. Hadas-Lebel et le présent texte. Mais, pour reprendre les mots du ministre délégué en charge du travail, M. Gérard Larcher, devant la Commission nationale de la négociation collective le 6 novembre dernier, *« il nous semble non seulement possible mais opportun d'avancer de façon différenciée sur ces différents sujets. D'une certaine façon, nous serons d'autant plus armés pour aborder les questions délicates du rapport Hadas-Lebel que le socle des rapports entre pouvoirs publics et partenaires sociaux aura été posé par le texte qui vous est aujourd'hui soumis »*.

M. Maxime Gremetz a répondu que son amendement vise principalement à réaffirmer une proposition qui est fondamentale. Il est vrai qu'il faut parfois dix à quinze ans avant de voir une proposition mise en œuvre !

Mme Martine Billard a regretté l'absurdité du calendrier parlementaire retenu : il aurait en effet été préférable d'attendre le début du mois de janvier pour examiner un texte complet portant sur l'ensemble des questions de démocratie sociale, traitant à la fois la question de la représentativité et celle du dialogue social. Aujourd'hui, tous les amendements qui touchent à la représentativité seront en effet repoussés par la majorité pour des motifs liés au calendrier. Examiner un projet de texte début janvier permettrait en outre notamment de prendre en compte les conclusions contenues dans l'avis que s'apprête à rendre le Conseil économique et social.

Le président Jean-Michel Dubernard a souligné que la procédure retenue a au moins le mérite de garantir le franchissement d'une première étape.

M. Alain Vidalies a noté que l'audition de M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, aura au moins éclairé les débats parlementaires sur un point : le présent texte est susceptible de s'adapter à toute modification législative ultérieure relative, notamment, à la question de la représentativité. Autrement dit, le ministre n'entend pas intégrer au projet de loi les conclusions de l'avis du Conseil

économique et social. Dès lors, le rapporteur a beau jeu de répondre aux amendements de l'opposition en invoquant une prétendue absence de concertation : c'est au contraire le fait de proposer le présent projet de loi sans disposer de l'avis du Conseil économique et social qui dénote une absence de concertation. Au total, le présent texte est un rendez-vous manqué : si le gouvernement avait proposé un projet de loi tenant compte de l'avis du Conseil économique et social, cela aurait constitué un véritable événement. Enfin, il est dommage que le ministre n'ait pas répondu à la question qui lui avait été adressée concernant les modalités de la manifestation par les partenaires sociaux de leur intention de négocier. Cela est aussi révélateur car cette question est de fait indissociable de celle de la légitimité des partenaires sociaux, non traitée par le présent projet de loi.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Maxime Gremetz visant à faire du principe majoritaire une condition de validité des accords collectifs à tous les niveaux de la négociation.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Maxime Gremetz tendant à revenir sur la remise en cause du principe de faveur telle qu'elle résulte de la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, qui autorise la conclusion d'accords collectifs dérogatoires moins favorables aux salariés.

M. Maxime Gremetz a souligné que cet amendement vise à un réel respect du principe fondamental de la hiérarchie des normes et qu'il est en outre en cohérence avec l'amendement précédent relatif au principe majoritaire.

Le rapporteur, après avoir indiqué que la loi du 4 mai 2004 comporte une « clause de rendez-vous » impliquant le Gouvernement, le Parlement et les partenaires sociaux sur l'application de l'ensemble des dispositions qu'elle consacre au dialogue social d'ici le 31 décembre 2007, a émis un avis défavorable à l'adoption de l'amendement.

La commission a *rejeté* l'amendement.

Article 1^{er}

Institution de nouvelles procédures de dialogue social

Cet article constitue l'article principal du projet de loi. Il consacre l'existence de trois nouvelles procédures destinées à renforcer le dialogue social en France.

Formellement, cet article crée un nouveau titre préliminaire, qui aura vocation à se placer en tête du code du travail. C'est ainsi que l'**alinéa 1** de cet article 1^{er} insère avant le titre I^{er} du livre I^{er} du code du travail un titre préliminaire intitulé : « *Dialogue social* » (**alinéas 2 et 3**).

Cette démarche doit être d'emblée soulignée. Le texte nouveau non seulement aura force de loi, mais il figurera en tête du code du travail, en un titre préliminaire comme cela existe pour d'autres codes, par exemple le code civil (« *De la publication, des effets et de l'application des lois en général* »). Jusqu'ici, pour des raisons essentiellement historiques, le code du travail s'ouvrait sur des dispositions consacrées au contrat d'apprentissage (*articles L. 111-1 à L. 119-5*). Désormais, il s'ouvrira sur un texte bref mais novateur qui démontre que, non seulement sur le fond mais aussi sur la forme, priorité est donnée au dialogue social.

Il appartiendra naturellement au législateur de veiller à ce que la nouvelle présentation du code du travail, à l'issue du travail important de recodification mené aujourd'hui, préserve la place première de ce titre.

Cette insertion de la notion de « dialogue social » dans le code du travail est une véritable première. À ce jour, cette notion ne figure pas dans le code du travail. Elle a seulement été consacrée dans le titre de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social et figure comme telle – sous la forme de la reprise de cet intitulé – dans trois articles réglementaires du code du travail (*articles R. 117-7, R. 117-21 et R. 117-25*).

Désormais, cette notion entre dans le code du travail français, et y entre « par la grande porte » : non sous la forme d'un champ de matières limitativement énumérées, mais comme renvoyant à des procédures déterminées, tant il est vrai que le dialogue social est avant tout une méthode, une culture et un état d'esprit.

Ce titre préliminaire comporte un chapitre unique, entièrement dédié aux nouvelles procédures ainsi créées (**alinéa 4**). Cette unicité est la preuve qu'il est important de centrer l'intégralité du titre proposé sur le nouveau dispositif. Force est pourtant de constater que ce chapitre unique n'a pas d'intitulé. Le rapporteur considère qu'il serait opportun de prévoir un intitulé à cette division. Pourquoi ne pas envisager de viser simplement les procédures concernées ? Cela permettrait en outre, implicitement au moins, de définir en droit du travail français cette nouvelle notion de dialogue social.

Le chapitre nouveau comporte en effet les dispositions relatives aux trois procédures créées par le projet de loi afin de renforcer le dialogue social, procédures que l'on peut regrouper sous les dénominations suivantes : procédure de concertation, procédure de consultation et procédure d'échange d'informations. Chacune de ces procédures est contenue dans un article distinct, respectivement les

articles L. 101-1, L. 101-2 et L. 101-3 du code du travail. On ne peut qu'être sensible à cette présentation particulièrement claire.

1. La procédure de concertation

Définie aux alinéas 5 à 8 de l'article 1^{er}, la procédure de concertation est contenue dans un nouvel article L. 101-1 du code du travail.

L'**alinéa 5** de cet article 1^{er} commence par poser le principe de la concertation préalable : « *Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui est susceptible de donner lieu à une négociation nationale et interprofessionnelle fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation* ».

Les différents éléments de ce principe peuvent s'analyser comme suit :

– Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement est concerné. Le caractère exhaustif de cette procédure doit être salué, puisque « toute » initiative gouvernementale fera donc l'objet de la concertation.

– Le champ des projets est défini par référence aux « *relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle* ». Ce champ ainsi délimité est extrêmement vaste, dans la mesure où il correspond *de facto* à l'ensemble des thèmes figurant dans le code du travail et faisant l'objet traditionnellement de la négociation collective, dans le cadre des réformes accompagnées par le ministère en charge du travail.

– Les projets de réforme concernés sont ceux « *susceptibles de donner lieu à une négociation nationale et interprofessionnelle* ». Cette formulation n'est pas apparue comme très explicite au rapporteur. Elle présente en effet un caractère restrictif qui paraît quelque peu en contradiction avec la visée exhaustive de la procédure nouvelle de concertation, applicable à tout projet de réforme.

– Les « acteurs » de cette concertation sont définis comme le gouvernement d'une part, les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel d'autre part. Cette formulation semble opportune car elle renvoie aux partenaires sociaux tels qu'ils sont traditionnellement définis dans le code du travail comme parties aux négociations collectives, en particulier à l'article L. 132-2. Naturellement, les partenaires sociaux impliqués représentent tant les salariés que les employeurs. La représentativité est envisagée au niveau national, mais aussi au niveau interprofessionnel.

L'**alinéa 6** détaille la manière dont est mise en œuvre la procédure. Il impose au gouvernement le soin de communiquer (l'indicatif présent ayant valeur

d'impératif) un « document d'orientation » qui doit contenir trois types d'information : des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis, et les principales options.

La définition de ce document d'orientation est inspirée par une préoccupation très générale de « bonne politique ». Elle se situe dans la droite ligne des recommandations figurant dans le dernier rapport du Conseil d'État, en 2006, qui consacre son thème à la sécurité juridique et à la complexité du droit et insiste notamment sur les conditions d'une bonne préparation des réformes : l'exigence d'une réflexion sur la nécessité d'une nouvelle législation ou sur l'impact potentiel d'une législation ou d'une réglementation.

Ce document d'orientation doit donc permettre aux partenaires sociaux de disposer d'éléments assez précis sur l'initiative gouvernementale. Mais dans le même temps, cette initiative étant par définition ouverte à la concertation, elle ne peut encore être très formalisée, de manière à ce que les partenaires sociaux restent libres dans la négociation éventuelle d'un accord. Il semble que le document, ainsi défini, doit être à la fois suffisamment précis pour permettre d'identifier le sujet en discussion et assez ouvert pour ne pas préempter la négociation à venir.

Dès lors, de deux choses l'une : soit les organisations ne souhaitent pas engager une négociation et elles le font savoir au gouvernement ; soit elles souhaitent en engager une, et dans ce cas elles indiquent au gouvernement le délai qu'elles estiment nécessaire pour conduire la négociation, conformément à l'**alinéa 7** de cet article 1^{er}. Ce délai pourra donc varier selon les circonstances ou les thèmes de négociation.

L'**alinéa 8** de l'article réserve une situation que l'on peut dire d'« exception ». Dans les cas d'« urgence déclarée par le gouvernement », les dispositions des alinéas 5 à 7 (soit la procédure de concertation) ne seront pas applicables. Le gouvernement fera alors connaître cette décision aux organisations.

Cette disposition doit être reliée à l'ensemble de l'économie du dispositif proposé. On ne reviendra pas ici sur le véritable bouleversement des équilibres en droit du travail qu'est à même de générer le présent texte.

C'est « *une véritable révolution des esprits* », selon les mots du Président de la République devant le Conseil économique et social le 10 octobre 2006, qui ajoutait : « *Cette nouvelle règle du jeu va radicalement transformer nos façons de penser et d'agir. Bien sûr, le dernier mot restera à la représentation nationale. Mais les pouvoirs publics vont devoir apprendre à légiférer, ou à prendre des ordonnances, sur la base du travail des partenaires sociaux, qui, chacun le sait, ont une connaissance et une expertise incomparables des réalités sociales* ». Le secrétaire général de la CFDT évoquait quant à lui, le 10 novembre dernier dans *Ouest France*, une « *petite révolution qui se profile dans le dialogue social* ».

Une telle innovation appelle, comme c'est le plus souvent le cas en droit positif, de prévoir une possibilité d'exception, de manière à prendre en considération certaines situations d'urgence. D'une certaine façon, il en va de la fiabilité du présent texte, de son application réelle. Cet élément doit être regardé comme une « soupape » qui garantit l'équilibre général du dispositif et, *in fine*, qui constitue un gage de bonne foi pour son applicabilité.

Le rapport établi par M. Dominique-Jean Chertier faisait d'ailleurs état de la nécessité de prévoir de tels cas d'exception. Cela ne signifie pas absence de contrôle. En particulier, le Conseil d'État étant saisi pour avis de tout projet de loi, préalablement à son dépôt, il ne manquera pas de se livrer à un tel contrôle.

Une telle pratique est constante en droit public français. Le principe a été notamment posé par le commissaire du gouvernement dans ses conclusions relatives à la décision du Conseil d'État du 2 décembre 2002 *Société de Saint Just* : « *il est de l'essence même du rôle de l'administration d'agir immédiatement ... sans délai ni procédure, lorsque l'intérêt de la conservation publique l'exige* ».

Appliquant ce principe, la plupart des textes de procédure prévoient une dérogation en faveur de l'urgence. À titre d'exemple, l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration institue une procédure contradictoire, sauf « cas d'urgence ». Il en va de même de la loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs, qui organise la procédure applicable lorsque « *l'urgence absolue a empêché qu'une décision soit motivée* ».

De façon beaucoup plus générale, l'urgence est de nature à justifier des mécanismes dérogatoires dans la plupart des procédures administratives, budgétaires, juridictionnelles et parlementaires.

S'agissant plus précisément du présent projet, il faut souligner que la constitutionnalité du dispositif implique que le pouvoir d'initiative des lois, reconnu au Gouvernement par l'article 39 de la Constitution, ne soit pas directement affecté par la procédure mise en place. C'est également dans ce contexte que la référence à l'urgence apporte une souplesse supplémentaire au Gouvernement dans l'exercice des prérogatives qui lui sont reconnues par la Constitution.

Le rapporteur considère que ces éléments juridiques sont essentiels. Dans le même temps, après avoir entendu l'ensemble des organisations, il est attentif aux dérives que pourrait engendrer une application abusive d'un dispositif par ailleurs légitime. Il sait les réserves qu'il suscite, par-delà la bonne compréhension par l'ensemble des personnes entendues de certaines exigences. Il ne souhaite pas occulter ce débat.

Sensible aux arguments des uns et des autres, il souhaite donc proposer une solution à même de préserver l'effectivité du dispositif proposé, et de l'encadrer sans le contraindre. Pourquoi dans ce cas ne pas imaginer que le

gouvernement, s'il considère qu'il y a urgence, soit obligé de s'en expliquer et ce de manière motivée devant les partenaires sociaux ? Une telle solution pourrait répondre aux préoccupations de chacun.

Par ailleurs, l'alinéa proposé soulève une autre question. Il évoque en effet un cas d'urgence « *déclarée par le gouvernement* », qui fait alors connaître sa décision aux organisations. Le souci de rendre la procédure de communication de l'urgence formelle – et donc plus solennelle – doit être salué.

Dans le même temps, il semble que la notion de « déclaration d'urgence », qui doit être comprise comme une notion spécifiquement applicable dans le cadre de la présente procédure de concertation de l'article L. 101-1, puisse être source de confusion, étant donnée l'existence d'une autre procédure de déclaration d'urgence dans le cadre de la discussion d'un projet de loi, à savoir la procédure par laquelle, en application de l'article 45 de la Constitution, une commission mixte paritaire peut être réunie à l'initiative du Premier ministre après une seule lecture par chacune des deux assemblées parlementaires, sans même parler de la procédure dite de déclaration de l'état d'urgence telle qu'elle est prévue par une loi de 1955. De manière à éviter toute confusion, le rapporteur proposera donc de clarifier cette rédaction.

2. La procédure de consultation

L'**alinéa 9** de cet article 1^{er} porte rédaction d'un nouvel article L. 101-2, dédié à une nouvelle procédure de consultation.

Cette procédure trouve sa place dans un second temps, après la mise en œuvre de la procédure de concertation telle qu'elle est définie à l'article L. 101-1.

Son champ d'application est le même que celui de la procédure de concertation (le nouvel article procède d'ailleurs par renvoi à l'article L. 101-1) : il s'agit des matières qui concernent les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle.

À ce stade, les résultats de la procédure de concertation sont connus : les partenaires sociaux ont ou non souhaité engager une négociation, et celle-ci a ou non abouti à un accord. Dans tous les cas, l'initiative revient alors au gouvernement puis au Parlement, dans le respect de leurs prérogatives constitutionnelles de droit commun, qu'il est essentiel de respecter.

L'idée principale de cet article est que, quel que soit le cas de figure, le gouvernement ayant « repris la main » en formalisant un projet de texte législatif ou réglementaire, celui-ci soit soumis à la consultation : c'est bien le sens de l'expression « *au vu des résultats de la procédure de concertation et de négociation* ».

Bref, l'impact de cet article est très grand. C'est une innovation d'autant plus importante qu'elle vient combler un vide juridique existant aujourd'hui, car il

n'existe aucune instance devant laquelle s'applique une procédure de concertation préalable obligatoire pour les textes portant sur les relations individuelles du travail et notamment le contrat de travail.

En pratique, la consultation a lieu devant les trois principales instances de concertation existantes en matière de droit du travail aujourd'hui, à savoir la commission nationale de la négociation collective (CNNC), le comité supérieur de l'emploi et le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie.

La répartition entre les trois instances sera opérée en fonction des matières concernées et des domaines de compétence respectifs des trois institutions : à savoir les relations individuelles et collectives de travail pour la CNNC, l'emploi pour le comité supérieur de l'emploi et la formation professionnelle pour le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie.

Le projet de loi renvoie, s'agissant des modalités de mise en œuvre de la consultation, aux modalités de droit commun telles qu'elles sont définies aux articles L. 136-2 s'agissant de la commission nationale de la négociation collective, L. 322-2 s'agissant du comité supérieur de l'emploi et L. 910-1 concernant le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie.

La création de cette nouvelle procédure entraîne donc également une évolution des compétences de ces différentes instances :

– S'agissant de la commission nationale de la négociation collective, celle-ci n'est aujourd'hui compétente, en matière de projets de loi et de décret, que pour donner un avis lorsque ces textes sont relatifs à la négociation collective. Avec l'institution de la consultation systématique telle qu'elle est prévue par cet article L. 101-2, elle verra donc son champ étendu à l'ensemble des relations individuelles et collectives du travail, conséquence qui sera d'ailleurs tirée expressément par l'article 2 du présent projet de loi.

– Pour ce qui est du comité supérieur de l'emploi, celui-ci est aujourd'hui, aux termes de l'article L. 322-2 du code du travail, chargé d'assister le ministre en charge du travail dans la mise en œuvre de la politique définie à l'article L. 322-1 du code du travail, à savoir, en substance, la politique de l'emploi dans le sens où elle tend à favoriser l'adaptation professionnelle des salariés à l'évolution de l'emploi et des qualifications. Aucune obligation n'existe donc de le consulter sur aucun texte. Le présent article rend obligatoire désormais la consultation, dans le champ défini, pour tout projet de texte législatif ou réglementaire pour lequel le comité serait compétent. En conséquence, par coordination, une modification de l'article L. 322-2 du code du travail est nécessaire, qui est effectuée par l'article 2 du projet de loi.

– Pour ce qui est enfin du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie tel qu'il est défini à l'article L. 910-1 du code du travail, la

dernière phrase du premier alinéa de l'article prévoit d'ores et déjà qu'il « *donne son avis sur la législation et la réglementation applicables en matière de formation professionnelle tout au long de la vie et d'apprentissage* ». La compétence du Conseil est donc inchangée aux termes de la nouvelle procédure.

Il est important de souligner que tant la mise en œuvre de la procédure de concertation, que celle de la procédure de consultation, « *n'affectent en rien la capacité des partenaires sociaux de se saisir d'une question pour engager, à leur initiative et selon leur calendrier, une négociation interprofessionnelle* », conformément à la précision importante figurant dans l'exposé des motifs. Il est évident en effet que ce nouveau dispositif ne doit faire qu'ajouter à l'existant, sans porter préjudice aux modalités de mise en œuvre de la négociation collective qui ont déjà cours avec succès aujourd'hui.

3. La procédure d'échange d'informations

L'**alinéa 10** de cet article 1^{er} porte rédaction du nouvel article L. 101-3 du code du travail, qui crée un nouveau dispositif que l'on peut dire d'« échange d'informations » entre l'État et les partenaires sociaux, mais qui de fait est plus que cela.

On peut revenir à cet égard sur la présentation faite par le Président de la République devant le Conseil économique et social le 10 octobre 2006, qui rend bien compte de l'esprit du dispositif :

« Pour rendre plus fort et plus cohérent l'exercice, par l'État et par les partenaires sociaux, de leurs compétences, il faut instaurer un rendez-vous annuel, leur permettant d'échanger sur leurs diagnostics, leurs objectifs et leurs calendriers respectifs.

Ce dialogue permettra d'appréhender l'ensemble des enjeux sociaux, notamment ceux à côté desquels les relations sociales sont trop souvent passées au cours des dernières années : la mondialisation des échanges, les nouvelles formes de relations de travail, la sous-traitance, la nécessité de plus de mobilité pour les entreprises et les salariés. Ce travail en commun permettra aussi de dépasser les situations, que nous avons trop souvent connues, dans lesquelles État et partenaires sociaux se renvoient la balle au risque de prendre de mauvaises décisions ».

Ce rendez-vous annuel a lieu devant la commission nationale de la négociation collective : cette instance phare en matière de dialogue social aujourd'hui est donc ainsi encore valorisée. Ce dialogue a une double fonction :

– d'une part, il doit être l'occasion pour le gouvernement, dans les domaines visés par les procédures de concertation et de consultation, à savoir les relations individuelles et collectives de travail, l'emploi et la formation

professionnelle, de faire part de ses orientations ainsi que du calendrier qu'il envisage pour leur mise en œuvre, pour l'année à venir ;

– d'autre part, dans le même temps et de manière parallèle, les organisations « *mentionnées à l'article L. 101-1* » du code du travail, c'est-à-dire les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, présentent l'état d'avancement des négociations interprofessionnelles en cours ainsi que le calendrier de celles qu'elles entendent mener ou engager, dans l'année à venir également.

Il paraît opportun de pouvoir conserver une trace de ces échanges importants : aussi le rapporteur proposera un amendement pour préciser dans le texte du projet de loi que le compte rendu des débats sera publié, par exemple sous la forme d'une annexe au bilan annuel de la négociation collective.

Par ailleurs, le rapporteur souhaite que ce rendez-vous annuel puisse être complété par un bilan de la mise en œuvre des procédures de concertation et de consultation. Quels sujets ont été soumis aux partenaires sociaux ? Dans quels délais ? Quel est l'état de la procédure ? Ce document pourrait prendre chaque année la forme d'un rapport du gouvernement au Parlement qui permettrait à celui-ci d'être pleinement informé de l'état du dialogue social et d'exercer ensuite en conséquence les missions que lui attribue la Constitution.

Enfin, il faut garder à l'esprit que cette procédure solennelle devant la Commission nationale de la négociation collective sera doublée d'une autre procédure, devant le Conseil économique et social cette fois, telle qu'elle a été annoncée par le Président de la République lors de son allocution le 10 octobre : « *C'est d'abord au Gouvernement de définir ses objectifs politiques dans le domaine social. Je souhaite que, chaque année, le Premier ministre fasse, devant votre Assemblée, un discours et ouvre un débat sur l'état social de la Nation* ». Ainsi une cohérence pourra-t-elle être assurée entre les orientations générales du gouvernement en matière sociale et les grands axes de la négociation collective.

*

La commission a examiné un amendement du rapporteur visant à ce que le chapitre unique inséré dans le code du travail par le projet de loi soit intitulé « *Procédures de concertation, de consultation et d'information* ».

Le rapporteur a rappelé que le projet de loi crée un nouveau titre préliminaire dans le code du travail intitulé « *Dialogue social* ». Le chapitre unique de ce titre est aujourd'hui dépourvu d'intitulé. Or il constituera le premier chapitre du code du travail : il est donc souhaitable de prévoir un intitulé définissant le dialogue social, qui constitue avant tout une méthode.

M. Maxime Gremetz a objecté que l'amendement omet d'inclure la notion de négociation, qui est pourtant un élément essentiel du dialogue social.

Le rapporteur a répondu que le terme de concertation intègre la notion de négociation.

M. Céleste Lett a également estimé que la sémantique conduit à inclure la notion de négociation dans celle de concertation.

M. Maxime Gremetz a souligné que, si l'objectif partagé par tous est bien de promouvoir la négociation, alors il faut la mentionner dans cet intitulé car il s'agit d'une notion capitale. La concertation, quant à elle, est proche de la consultation. Enfin, l'ordre logique serait plutôt le suivant : l'information, puis la consultation et enfin la négociation, qui est primordiale.

M. Alain Vidalies a jugé que l'objection de Maxime Gremetz est d'autant plus fondée que l'article 2 fait désormais référence à la négociation.

M. Pierre-Louis Fagniez a estimé que la concertation, la consultation et l'information sont autant d'éléments prérequis pour une éventuelle négociation.

Le rapporteur a souligné que la négociation découle bien de la concertation. La concertation en effet peut impliquer l'ouverture ou non de négociations. L'amendement proposé s'inscrit en outre dans le droit fil de la présentation des différentes procédures par le ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, ainsi que dans l'esprit du texte.

La commission a *adopté* l'amendement.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* deux amendements de M. Alain Vidalies : le premier visant à préciser que la représentativité au niveau national des organisations syndicales de salariés est appréciée à partir des résultats d'une élection de représentativité organisée tous les cinq ans au niveau des branches professionnelles ; le second prévoyant que la validité d'un accord interprofessionnel, de branche ou d'entreprise est subordonnée à sa signature par une ou des organisations syndicales représentant une majorité de salariés.

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Maxime Gremetz visant à soumettre à une concertation préalable avec les partenaires sociaux les projets de réforme envisagés par le gouvernement en matière de protection sociale.

M. Maxime Gremetz a précisé que l'amendement vise à répondre à une attente forte de certaines organisations syndicales, en élargissant le champ d'application du dispositif de concertation prévu par cet article aux questions relatives à la protection sociale, qui sont d'autant plus importantes qu'elles concernent l'ensemble des salariés, aussi bien sur leur lieu de travail qu'à l'extérieur. La rédaction actuelle du projet de loi apparaît en effet excessivement restrictive en la matière. Inclure la protection sociale serait un minimum.

Mme Martine Billard s'est interrogée sur le sens qu'il convient de donner aux dispositions prévoyant l'organisation d'une concertation sur les projets de réforme envisagés par le gouvernement qui concerne les relations du travail, l'emploi et la formation professionnelle. En particulier, les contrats aidés, qui emportent des conséquences au niveau des entreprises, s'agissant notamment du calcul des effectifs, relèvent-ils du champ d'application de cet article, ainsi que l'induirait une interprétation large de ces dispositions ?

Le rapporteur a répondu que tel serait effectivement le cas.

Précisant sa question, **Mme Martine Billard** a souhaité savoir si les dispositions prévues par cet article s'appliquent uniquement aux domaines relevant du code du travail – et dans ce cas, s'appliquent-elles à l'ensemble de ce code ? – ou également aux compléments ou précisions figurant dans d'autres codes, en particulier celui de la sécurité sociale.

Le rapporteur a tout d'abord rappelé qu'au terme d'une négociation approfondie avec l'ensemble des partenaires sociaux, il a été décidé que le champ de la négociation porte sur les projets de réforme concernant les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle, c'est-à-dire l'ensemble des questions qui relèvent du champ de la négociation collective et qui correspondent pour partie au domaine défini par l'article L. 131-1 du code du travail.

Il est vrai que les questions relatives à l'assurance maladie ou encore aux retraites de base des salariés ne relèvent pas du présent dispositif ; ces questions font en effet déjà l'objet de procédures de concertation avec les partenaires sociaux dans le cadre d'instances spécifiques compétentes en la matière. Dans l'esprit du gouvernement, il est en effet tout à fait clair que, s'agissant de la procédure de concertation prévue par le présent projet, la sphère d'intervention des partenaires sociaux doit correspondre à celle des réformes accompagnées traditionnellement par le ministère du travail.

Le président Jean-Michel Dubernard a salué la qualité des réponses apportées par le rapporteur à des questions très intéressantes.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a ensuite examiné un amendement du rapporteur ayant pour objet de soumettre à la procédure de concertation tout projet de réforme qui « *relève du champ de la* » négociation nationale et interprofessionnelle.

Le rapporteur a expliqué que la rédaction actuelle de cet article, qui fait référence aux projets de réforme « *susceptibles de donner lieu à* » une négociation nationale et interprofessionnelle, peut laisser penser qu'il existerait une marge d'appréciation dans le choix des projets soumis à concertation, ce qui ne correspond pas à l'esprit du projet de loi. Il est dès lors proposé de préciser la

rédaction de cet article, par une nouvelle formulation plus objective, afin de lever toute ambiguïté et de consolider ainsi le projet de loi.

La commission a *adopté* l'amendement à l'unanimité, l'amendement étant cosigné par Mme Martine Billard, MM. Maxime Gremetz, Francis Vercamer, Alain Vidalies, Pierre-Louis Fagniez, Céleste Lett, Frédéric Reiss et Mme Irène Tharin.

La commission a examiné un amendement de M. Maxime Gremetz prévoyant que le document d'orientation transmis aux partenaires sociaux au moment de l'engagement de la procédure de concertation comporte une étude d'impact sur les principales options et modalités de réforme envisagées par le gouvernement.

M. Maxime Gremetz a expliqué que l'expérience montre la nécessité, dans un souci d'efficacité, de veiller à ce qu'un tel document d'orientation soit assorti d'une étude d'impact détaillée, afin notamment d'éviter que l'on revienne *a posteriori* sur des dispositions législatives adoptées, au motif que toutes leurs conséquences n'en auraient pas été correctement appréhendées *ex ante*.

Le rapporteur s'est opposé à l'amendement, au motif que le document d'orientation défini par le projet de loi a vocation à permettre aux partenaires sociaux d'être informés précisément des intentions du gouvernement et de disposer ainsi des moyens d'engager une concertation. Toutefois, le champ de la négociation doit rester aussi ouvert que possible : dès lors, soumettre le Gouvernement à l'obligation d'accompagner ce document d'orientation d'une étude d'impact n'apparaît pas souhaitable. Par définition, il n'est pas possible de connaître dès l'ouverture des négociations les positions qui seront finalement retenues par les organisations syndicales et d'en évaluer l'impact. Tel qu'il est rédigé, l'amendement proposé n'est donc pas conforme à l'esprit du projet de loi. Toutefois, son auteur a souligné à très juste titre l'importance des études d'impact et il apparaît en effet essentiel de veiller à ce que les projets de loi soient accompagnés de telles études. Si cette question relève en vérité davantage de la circulaire administrative que de la loi, elle n'en mérite pas moins d'être posée - pourquoi pas en séance publique - afin de pouvoir être reprise très largement par les parlementaires.

M. Pierre-Louis Fagniez a estimé que M. Maxime Gremetz a eu raison de souligner l'importance des études d'impact et estimé que l'on pourrait envisager de préciser ce point dans le texte juridiquement le plus adéquat.

Après avoir rappelé que le projet de loi indique que le document d'orientation fait état des « *principales options* », **M. Francis Vercamer** a jugé que les propositions figurant dans ce document auront bien un impact sur le code du travail et qu'il ne serait dès lors pas inopportun que ce document soit assorti d'une étude sur l'impact de ces options.

Le rapporteur a rappelé que l'avant-projet de loi prévoyait initialement que la documentation d'orientation transmise par le gouvernement comporte également une présentation des « modalités » des réformes envisagées, mais que ces dispositions ont finalement été supprimées à la demande des partenaires sociaux, qui ont fait valoir la nécessité de ne pas trop encadrer le champ de la négociation.

M. Maxime Gremetz a jugé peu convaincants les éléments de réponse apportés par le rapporteur, en arguant de la nécessité que les partenaires sociaux disposent bien de toutes les informations nécessaires à l'ouverture d'une négociation approfondie. Il apparaît par ailleurs difficilement envisageable qu'une étude d'impact soit présentée par le gouvernement lors du seul dépôt d'un projet de loi, alors même qu'une telle étude n'aurait pas été réalisée dès le stade de la concertation avec les partenaires sociaux.

Après que **le président Jean-Michel Dubernard** a formulé le souhait que cette question soit posée en séance publique, en soulignant l'intérêt des différentes interventions des commissaires, la commission, conformément à l'avis défavorable du **rapporteur**, a *rejeté* l'amendement.

Puis, la commission a examiné un amendement de M. Maxime Gremetz visant à préciser que les organisations syndicales font connaître au gouvernement le moment arrêté pour l'ouverture de la négociation et la durée de celle-ci.

M. Maxime Gremetz a souligné la nécessité de clarifier les conditions de la mise en œuvre de la négociation, en jugeant plus logique de prévoir la détermination par les partenaires sociaux de la date du début et de la durée des négociations. L'amendement permettrait ainsi d'obliger les différents acteurs concernés à conduire une discussion commune sur le déroulement de ces négociations, ce qui permettrait notamment d'éviter, comme c'est aujourd'hui le cas, que l'essentiel des propositions provienne du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) et, beaucoup plus rarement, de l'ensemble des organisations syndicales nationales. Il s'agit là d'une question essentielle, à laquelle le projet de loi n'apporte aucune réponse précise et qui va pleinement dans le sens du renforcement du dialogue social.

Mme Martine Billard s'est également interrogée sur les conditions d'application des dispositions prévues par cet article. Depuis près de deux ans, les partenaires sociaux sont en effet dans l'attente de l'ouverture de négociations sur la question de la pénibilité au travail : on peut se demander si les dispositions prévues par cet article permettraient véritablement à l'avenir d'apporter des solutions à ce type de situations de blocage et, le cas échéant, selon quelles modalités.

En effet, le texte ne permet en rien de préciser qui, du gouvernement ou des partenaires sociaux, sera chargé de déterminer les conditions et la durée des négociations, à moins qu'il ne soit envisagé d'apporter ces précisions par voie

réglementaire, ce qui n'apparaîtrait cependant pas comme l'option la plus satisfaisante. Cette question est pourtant essentielle si l'on souhaite que ces dispositions soient effectivement mises en œuvre rapidement et qu'elles ne se résument pas à un vœu pieu.

M. Francis Vercamer a également estimé qu'il s'agit là d'un véritable problème, en rappelant qu'au moment de la préparation de la réforme engagée dans le cadre de la suspension de certaines dispositions du projet de loi de modernisation sociale, un délai de douze mois avait initialement été prévu pour la négociation par le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, M. François Fillon, mais qu'il s'était ensuite avéré nécessaire de rallonger cette période de six mois.

La période de concertation doit être en effet suffisamment longue pour permettre des discussions sereines et approfondies, sans l'être cependant de façon excessive afin que puissent être réglés effectivement les problèmes soulevés. Dès lors, qui, des partenaires sociaux ou du gouvernement, sera chargé de fixer les conditions et les délais de la négociation ? Des garde-fous sont-ils prévus ? En tout état de cause, ces dispositions apparaissent trop floues et il importe donc d'en clarifier la rédaction.

Soulignant l'importance capitale de cette question, **M. Alain Vidalies** a estimé que la loi ne peut en aucun cas être rédigée de façon aussi imprécise, s'agissant notamment des dispositions prévoyant que les organisations syndicales « *font connaître leur intention d'engager une négociation* ». Aucune réponse réelle n'a été apportée sur leurs modalités d'application par M. Gérard Larcher, ministre délégué de l'emploi, du travail et de l'insertion professionnelle des jeunes, au cours de son audition par la commission.

Les partenaires sociaux, eux aussi, ont déploré le caractère très évasif des réponses qui leur ont été apportées sur cette question, relative pourtant à une problématique très concrète. Or ce flou artistique est de nature à remettre en cause les principes mêmes de la démarche engagée par le gouvernement en matière de dialogue social.

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur** a souligné la nécessité de préserver la souplesse des dispositifs proposés afin que la concertation puisse se dérouler aussi librement que possible. Du reste, il n'est pas sans intérêt de rappeler que, dans les pays étrangers où le dialogue social fonctionne bien, les règles détaillées de fonctionnement n'ont le plus souvent pas été écrites.

Le dialogue social doit par ailleurs être envisagé comme un état d'esprit. En définissant dans la loi des critères très précis relatifs à l'organisation de la concertation, s'agissant notamment des questions de délais, il est à craindre que l'on puisse donner ainsi l'impression de ne pas être totalement convaincu par les

vertus du dialogue social et que le gouvernement se voie critiqué pour encadrement excessif des procédures !

C'est pourquoi le présent projet de loi pose des principes généraux concernant l'organisation de la concertation, dans le respect de la démocratie sociale. C'est d'ailleurs ce qui fait toute la beauté de ce texte car, encore une fois, les négociations pourront ainsi être engagées de façon très ouverte.

Mme Martine Billard a toutefois estimé que s'il n'est pas possible d'améliorer la rédaction de ces dispositions par voie d'amendements, afin de rendre le texte parfaitement clair et précis, mieux vaudrait alors ne rien inscrire du tout dans la loi sur cette question, sauf à vouloir faire œuvre littéraire ! Il sera au surplus particulièrement difficile de veiller à une application précise de dispositions qui ne le sont pas.

M. Maxime Gremetz a rappelé que de nombreuses grèves ont été mises en œuvre par des organisations syndicales en vue d'obtenir l'ouverture de négociations sur certains sujets : cela aussi montre combien il est souhaitable de donner la possibilité aux syndicats de préciser le calendrier des négociations, ou tout du moins d'en prendre effectivement l'initiative, et ce afin de promouvoir efficacement le dialogue social.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a ensuite *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné en discussion commune trois amendements de M. Alain Vidalies, M. Maxime Gremetz et du rapporteur, ayant pour objet d'obliger le gouvernement à motiver le recours à l'urgence, procédure qui lui permet de passer outre dans certains cas exceptionnels la concertation avec les partenaires sociaux.

M. Alain Vidalies a indiqué que, sur cette question de l'urgence, la rédaction proposée par le rapporteur lui paraît constituer une meilleure solution que celle résultant de son amendement d'appel destiné à écarter tout risque constitutionnel et à pallier les difficultés liées à l'évolution du texte, qui prévoyait dans une version antérieure au présent projet, soumise à la concertation avec les partenaires sociaux, le cas de l'urgence « avérée » et qui aujourd'hui se réfère à la notion d'urgence « déclarée ». L'amendement du rapporteur constitue la vraie solution. Il s'agit d'une question majeure et on peut espérer que le gouvernement acceptera la rédaction proposée.

M. Maxime Gremetz a expliqué n'avoir pas voulu aller trop loin dans la rédaction de son propre amendement. On ne peut que se réjouir que le rapporteur souhaite préciser qu'une motivation écrite sera nécessaire avant que le gouvernement prenne sans concertation une mesure dictée par l'urgence. En conséquence, il a *retiré* son amendement et souhaité cosigner l'amendement du rapporteur.

M. Alain Vidalies a également *retiré* son amendement et cosigné celui du rapporteur.

Le rapporteur a souligné avoir, dès le début de son étude de ce projet de loi, fait savoir que le sujet de l'urgence est primordial et qu'il a effectivement beaucoup travaillé sur le sujet. La rédaction proposée est la plus complète possible et d'aucuns n'auraient, il est vrai, peut-être pas osé aller aussi loin. Elle apporte une garantie importante en visant à empêcher le gouvernement d'utiliser de manière extensive ce recours à l'urgence, dans des conditions que le Conseil d'État pourrait du reste par ailleurs contester.

L'urgence a été l'un des points les plus discutés parmi ceux évoqués au cours des auditions conduites par le rapporteur. Il faut d'ailleurs observer, s'agissant des remarques qui viennent d'être faites au sujet de l'imprécision des modalités de mise en œuvre de la procédure de concertation, que les organisations syndicales entendues ont insisté sur la nécessité de préserver une certaine souplesse ; pour la question de l'urgence, il en va différemment et l'amendement proposé vise à en tirer les conséquences. On peut supposer que le gouvernement suivra cette initiative.

M. Pierre-Louis Fagniez a indiqué être séduit par l'amendement du rapporteur. Il est important que la commission adopte cet amendement à l'unanimité pour que le gouvernement réalise le travail accompli en commission sur ce sujet important.

M. Francis Vercamer a précisé qu'il réserve sa position. Il est en effet nécessaire de prendre le temps d'analyser de manière exhaustive le texte proposé. Une abstention en commission n'implique toutefois pas un vote négatif en séance.

La commission a *adopté* l'amendement, cosigné par Mme Martine Billard, MM. Maxime Gremetz, Alain Vidalies, Pierre-Louis Fagniez, Céleste Lett et Mme Irène Tharin.

La commission a examiné un amendement de M. Maxime Gremetz visant à améliorer la procédure de concertation s'agissant du « temps du Parlement ».

M. Maxime Gremetz a expliqué que toute la question est de donner une place véritable à la négociation et aux accords collectifs, sans pour autant que le législateur se retrouve dans une situation comparable à celle qui avait prévalu lors de la discussion législative sur la formation professionnelle en 2004, discussion au cours de laquelle aucun amendement n'avait été accepté du fait de l'existence d'un accord national interprofessionnel sur ce sujet.

L'enjeu n'est autre que la définition des rôles respectifs des partenaires sociaux et du législateur et l'établissement de liens nouveaux entre eux, notamment par le biais du développement de procédures d'information nouvelles. Il est notamment nécessaire de valoriser le rôle des syndicats, qui sont insuffisamment reçus au Parlement ès qualité.

Pour l'ensemble de ces raisons, il conviendrait, en cas de conclusion d'un accord interprofessionnel, qu'un représentant de chaque syndicat soit invité officiellement par la commission parlementaire concernée pour expliquer sa position et ainsi contribuer à mieux éclairer le Parlement. Sans cela, une barrière perdurera toujours entre les organisations syndicales représentatives et le Parlement. Il est important que chacun puisse jouer le jeu de la concertation. L'amendement proposé constitue ainsi une tentative pour améliorer le dispositif d'information des parties en présence, afin que chacun ne reste pas de son côté.

Le rapporteur a répondu avoir bien compris l'esprit de l'amendement de M. Maxime Gremetz. Il existe effectivement une réelle demande en faveur de telles auditions de la part des organisations concernées.

Il faut dans le même temps s'interroger sur l'opportunité de prévoir dans la loi, d'une manière quelque peu rigide, ce qui relève davantage de la pratique. Sur un plan juridique, ces questions relèvent d'ailleurs plutôt du Règlement de l'Assemblée nationale. Celui-ci définit déjà une procédure selon laquelle un rapporteur est désigné pour chaque texte de loi venant en discussion ; il revient alors à ce rapporteur de procéder aux auditions requises.

Il convient également de s'assurer qu'une telle réforme ne serait pas contraire à la volonté des partenaires sociaux : en effet, au cours du processus de concertation préalable à l'élaboration du présent projet de loi, l'idée de l'intervention d'une « commission mixte » réunissant organisations syndicales et parlementaires a été progressivement abandonnée. De fait, la démocratie représentative ne doit pas être confondue avec la démocratie sociale. Aussi, plutôt qu'un mécanisme complexe, la remise au Parlement d'un rapport sur l'état des procédures de concertation et de consultation serait-elle davantage à même de contribuer à cette information nécessaire, conformément à un amendement du rapporteur qui sera discuté dans quelques instants.

M. Maxime Gremetz a objecté que chacun sait que les rapports sont le plus souvent lus par quelques spécialistes seulement. Il est normal que le Parlement puisse être éclairé et se livre à de véritables échanges avec les partenaires sociaux. Ceux-ci renforceront à la fois le rôle du Parlement, celui de la commission concernée, ainsi que celui des organisations syndicales qui sont aujourd'hui surtout en contact avec le seul gouvernement.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Maxime Gremetz visant à ce que le Gouvernement s'engage à soumettre à consultation les projets de textes législatifs de toutes origines.

M. Maxime Gremetz a précisé que cet amendement vise à éviter que seuls les projets de loi soient soumis aux partenaires sociaux.

Le rapporteur a fait observer qu'avec un tel dispositif, le droit d'amendement lui-même serait soumis à la procédure de consultation, ce qui pourrait engendrer un amoindrissement du rôle du Parlement.

M. Maxime Gremetz a indiqué qu'en précisant « *de toutes origines* », il s'agit notamment de désigner les projets de textes législatifs émanant des groupes politiques.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur assurant la publicité des travaux du Conseil national de la négociation collective à l'occasion du rendez-vous annuel entre le Gouvernement et les partenaires sociaux institué par le nouvel article L. 101-3 du code du travail, en prévoyant la publication du compte rendu de ses débats. L'amendement a été cosigné par MM. Maxime Gremetz, Céleste Lett et Mme Irène Tharin.

La commission a examiné un amendement du rapporteur prévoyant la remise par le Gouvernement d'un rapport annuel au Parlement faisant état de toutes les procédures de concertation et de consultation mises en œuvre pendant l'année écoulée.

Le rapporteur a expliqué qu'il s'agit de permettre à la représentation nationale, parallèlement au rendez-vous annuel prévu par le projet de loi entre le gouvernement et les partenaires sociaux, d'être informée précisément des différentes étapes des procédures de concertation et de consultation mises en œuvre.

M. Maxime Gremetz a estimé qu'il pourrait être opportun de prévoir, à l'occasion de la remise de ce rapport, un débat entre le Parlement et les organisations syndicales.

Le président Jean-Michel Dubernard a objecté qu'il pourrait être difficile d'imposer au gouvernement le principe d'un débat.

La commission a *adopté* l'amendement.

La commission a *adopté* l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article 2

Modification des attributions de la commission nationale de la négociation collective et du comité supérieur de l'emploi

Cet article tire les conséquences juridiques des innovations réalisées par l'article 1^{er} du projet de loi, et plus particulièrement de la création d'un nouvel article L. 101-2 relatif à la procédure de consultation.

Ce dernier article rendant obligatoire la consultation de la commission nationale de la négociation collective (CNNC) sur tous les projets de textes législatifs ou réglementaires, il convenait d'étendre ses attributions, aujourd'hui limitées aux projets de lois et décrets relatifs à la négociation collective, aux termes du 2° de l'article L. 136-2 du code du travail.

C'est pourquoi les **alinéas 1 et 2** de cet article 2 procèdent à une nouvelle rédaction du 2° de l'article L. 136-2 du code du travail, afin de donner pour mission à la CNNC d'émettre un avis « *sur les projets de lois, d'ordonnances et de décrets relatifs aux règles générales relatives aux relations individuelles et collectives du travail, notamment celles concernant la négociation collective* ».

Par ce biais, il est aussi précisé qu'au sein de l'ensemble des domaines concernés par la procédure de consultation, à savoir les relations individuelles et collectives de travail, l'emploi et la formation professionnelle, la CNNC sera consultée pour toute question concernant les relations individuelles et collectives de travail.

L'ajout de la référence aux règles relatives à la négociation collective vise à préciser que le texte n'enlève rien au droit existant et que le fait de se référer désormais aux relations individuelles et collectives du travail ne porte pas atteinte à la compétence antérieure de la CNNC en matière de négociation collective.

Les **alinéas 3 et 4** de cet article 2 procèdent à une modification parallèle concernant le comité supérieur de l'emploi, défini à l'article L. 322-2 du code du travail comme un comité chargé d'assister le ministre en charge du travail en matière de politique de l'emploi, mais sans imposer de pratique relative à sa consultation.

Tirant les conséquences de la consultation désormais rendue obligatoire par l'article L. 101-2 du code du travail, ces alinéas complètent cet article L. 322-2 par un nouvel alinéa aux termes duquel « *le comité est chargé d'émettre un avis sur les projets de lois, d'ordonnances et de décrets relatifs à l'emploi* ».

Ce faisant, il est également précisé qu'au sein de l'ensemble des domaines concernés par la procédure de consultation, c'est en matière d'emploi que sera compétent le comité supérieur de l'emploi.

Aucune modification n'était nécessaire s'agissant de la troisième instance visée par la procédure de consultation, à savoir le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, déjà compétent pour le dernier champ concerné, à savoir la formation professionnelle, en application de l'article L. 910-1 du code du travail.

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Puis la commission a *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

Après l'article 2

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* successivement trois amendements de M. Alain Vidalies prévoyant respectivement :

– qu'un accord interprofessionnel est réputé valide lorsqu'il est signé par une ou des organisations syndicales représentatives ayant recueilli au moins la majorité des suffrages exprimés aux dernières élections prud'homales ;

– qu'un accord de branche ou un accord collectif professionnel est réputé valide lorsqu'il a été signé par une ou des organisations syndicales représentatives ayant recueilli la majorité des suffrages exprimés aux élections de représentativité de la branche ;

– qu'un accord d'entreprise ou d'établissement est réputé valide lorsqu'il a été signé par une ou des organisations syndicales ayant recueilli la majorité des suffrages exprimés dans l'entreprise ou l'établissement aux élections de représentativité organisées dans la branche.

Préalablement au vote sur l'ensemble du projet de loi, **M. Maxime Gremetz** a indiqué s'abstenir, réservant son vote en séance publique, en fonction de la position du Gouvernement sur les différents amendements.

La commission a ensuite **adopté** l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

*

En conséquence et sous réserve des amendements qu'elle propose, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales demande à l'Assemblée nationale d'adopter le projet de loi de modernisation du dialogue social – n° 3456.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
	<p align="center">Projet de loi de modernisation du dialogue social</p> <p align="center">Article 1^{er}</p> <p>Il est inséré dans le livre I^{er} du code du travail, avant le titre Ier, un titre préliminaire ainsi rédigé :</p> <p align="center">« <i>TITRE PRELIMINAIRE</i> « <i>DIALOGUE SOCIAL</i> « <i>Chapitre unique</i></p> <p align="center">« <i>Art. L. 101-1.</i> – Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l’emploi et la formation professionnelle et qui est susceptible de donner lieu à une négociation nationale et interprofessionnelle fait l’objet d’une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d’employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l’ouverture éventuelle d’une telle négociation.</p> <p align="center">« À cet effet, le Gouvernement leur communique un document d’orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options.</p> <p align="center">« Lorsqu’elles font connaître leur intention d’engager une telle négociation, les organisations indiquent également au Gouvernement le délai qu’elles estiment nécessaire pour conduire la négociation.</p> <p align="center">« Les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables en cas d’urgence déclarée par le Gouvernement, qui fait alors connaître cette décision aux organisations mentionnées ci-dessus.</p>	<p align="center">Projet de loi de modernisation du dialogue social</p> <p align="center">Article 1^{er}</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification Alinéa sans modification Alinéa sans modification</p> <p align="center">« Procédures de concertation, de consultation et d’information Amendement n° 1 « <i>Art. L. 101-1.</i> – Tout ...</p> <p align="right">... qui relève du champ de la négociation ...</p> <p>... négociation.</p> <p align="center">Amendement n° 2 Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p align="center">« <i>Les dispositions du présent article ne sont pas applicables en cas d’urgence. Lorsque le gouvernement décide de mettre en œuvre un projet de réforme en l’absence de procédure de concertation, il fait connaître cette décision aux organisations mentionnées ci-dessus en la motivant dans un document qu’il transmet à ces organisations avant de prendre toute mesure nécessitée par l’urgence.</i> ».</p> <p align="center">Amendement n° 3</p>

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

**Propositions de la
Commission**

—

—

—

« *Art. L. 101-2.* – Le Gouvernement soumet les projets de textes législatifs et réglementaires élaborés dans le champ défini par l'article L. 101-1, au vu des résultats de la procédure de concertation et de négociation, selon le cas à la Commission nationale de la négociation collective, au Comité supérieur de l'emploi ou au Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, dans les conditions prévues respectivement aux articles L. 136-2, L. 322-2 et L. 910-1.

« *Art. L. 101-3.* – Chaque année, les orientations de la politique du Gouvernement dans les domaines des relations individuelles et collectives du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, ainsi que le calendrier envisagé pour leur mise en œuvre, sont présentés pour l'année à venir devant la Commission nationale de la négociation collective. Les organisations mentionnées à l'article L. 101-1 présentent, pour leur part, l'état d'avancement des négociations interprofessionnelles en cours ainsi que le calendrier de celles qu'elles entendent mener ou engager dans l'année à venir. »

Alinéa sans modification

« *Art. L. 101-3.* – Chaque ...

... venir. *Le compte rendu des débats est publié.* »

Amendement n° 4

« *Chaque année, le gouvernement remet au Parlement un rapport faisant état de toutes les procédures de concertation et de consultation mises en œuvre pendant l'année écoulée en application des articles L. 101-1 et L. 101-2, des différents domaines dans lesquels ces procédures sont intervenues et des différentes phases de ces procédures.* »

Amendement n° 5

Code du travail

Article 2

Article 2

Art. L. 136-2. – La commission nationale de la négociation collective est chargée :

.....

I. – Le 2° de l'article L. 136-2 du code du travail est remplacé par les dispositions suivantes :

I. – Alinéa sans modification

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
2° D'émettre un avis sur les projets de lois et décrets relatifs à la négociation collective ;	« 2° D'émettre un avis sur les projets de lois, d'ordonnances et de décrets relatifs aux règles générales relatives aux relations individuelles et collectives de travail, notamment celles concernant la négociation collective ; ».	« 2° D'émettre collectives <i>du travail, ...</i> ... collective ; ».
<i>Art. L. 322-2.</i> – En vue de mettre en oeuvre la politique définie à l'article précédent, le ministre chargé du travail est assisté d'un comité supérieur de l'emploi à caractère consultatif où sont représentées les administrations intéressées et les organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs et des représentants des collectivités territoriales.	II. – Il est inséré à l'article L. 322-2 du code du travail un deuxième alinéa ainsi rédigé :	Amendement n° 6 II. – Non modifié
	« Le comité est chargé d'émettre un avis sur les projets de lois, d'ordonnances et de décrets relatifs à l'emploi. »	

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Avant l'article 1^{er}

Amendements présentés par M. Maxime Gremetz :

• Après l'article L. 132-2-1 du code du travail, il est inséré un article L. 132-2-1-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 132-2-1-1.* – Une consultation des salariés, dénommée «*élection professionnelle de représentativité*», est organisée afin d'apprécier la représentativité des organisations syndicales. Les conditions de mise en œuvre et de déroulement de cette consultation sur une seule journée, dans toutes les entreprises à laquelle participent tous les salariés quel que soit leur contrat de travail, ainsi que les conditions d'aménagement du temps de travail pour participer à cette consultation et le maintien de la rémunération, sont fixées par décret en Conseil d'État.

« Cette consultation à laquelle participent les salariés satisfaisant aux conditions fixées par les articles L. 433-4 ou L. 423-7 doit respecter les principes généraux du droit électoral. »

• L'article L. 132-2-2 du code du travail est ainsi rédigé :

« *Art. L. 132-2-2. – I.* – La validité d'un accord interprofessionnel est subordonnée à la signature d'une ou des organisations syndicales représentant une majorité de salarié dans le champ d'application de l'accord dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. »

« II. – La validité d'une convention de branche ou d'un accord professionnel étendu, est subordonnée à la signature par une ou des organisations syndicales représentant une majorité de salariés exprimés aux dernières élections professionnelles au niveau de la branche dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

« III. – La validité des conventions ou accords d'entreprise ou d'établissement, est subordonnée à la signature par une ou des organisations syndicales de salariés représentant une majorité de salariés exprimés aux dernières élections professionnelles dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

« Lorsque la convention ou l'accord n'intéresse qu'une catégorie professionnelle déterminée relevant d'un collège électoral défini à l'article L. 433-2, sa validité est subordonnée à la signature d'organisations syndicales de salariés représentatives ayant obtenu au moins la moitié des suffrages exprimés dans ce collège.

« IV. – La partie la plus diligente des organisations signataires d'une convention ou d'un accord collectif en notifie le texte à l'ensemble des organisations représentatives à l'issue de la procédure de signature. »

• I. – L'article L. 132-13 du code du travail est ainsi modifié :

1° – À la fin du premier alinéa de cet article, les mots : « , à la condition que les signataires de cette convention ou de cet accord aient expressément stipulé qu'il ne pourrait y être dérogé en tout ou partie » sont supprimés.

2° – À la fin du deuxième alinéa de cet article, les mots : « si une disposition de la convention ou de l'accord de niveau supérieur le prévoit expressément » sont supprimés.

II. – Le dernier alinéa de l'article L. 132-23 est supprimé.

Article 1^{er}

Amendements présentés par M. Alain Vidalies :

- Après l'alinéa 4 de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« *Art. L. 100-1.* – La représentativité au niveau national des organisations syndicales de salariés est appréciée en retenant les résultats d'une élection de représentativité organisée tous les cinq ans au niveau des branches professionnelles. Cette élection à laquelle participent les salariés satisfaisant aux conditions fixées par les articles L. 433-4 ou L. 423-7 doit respecter les principes généraux du droit électoral. Le délai de cinq ans entre deux scrutins de représentativité peut être modifié par un accord répondant aux exigences de validité déterminées par le présent article. »

- Après l'alinéa 4 de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« *Art. L. 100-2* – La validité d'un accord interprofessionnel, de branche ou d'entreprise est subordonnée à sa signature par une ou des organisations syndicales représentant une majorité de salariés. Cette majorité est appréciée en retenant les résultats d'une élection de représentativité organisée tous les cinq ans au niveau des branches professionnelles. »

Amendements présentés par M. Maxime Gremetz :

- Dans l'alinéa 5 de cet article, après les mots : « la formation professionnelle », insérer les mots : « et la protection sociale ».

- Dans l'alinéa 6 de cet article, après les mots : « principales options », insérer les mots : « ainsi qu'une étude sur leurs impacts ».

- Après les mots : « également au gouvernement », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 7 de cet article: « le moment arrêté pour ouvrir la négociation et la durée fixée de celle-ci. ».

Amendement présenté par M. Alain Vidalies :

Dans l'alinéa 8 de cet article, après les mots : « en cas d'urgence déclarée », insérer les mots : « et motivée ».

(retiré en commission)

Amendements présentés par M. Maxime Gremetz :

- Après les mots : « qui fait alors connaître », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 8 de cet article : « aux organisations mentionnées ci-dessus les motivations de cette décision ».

(retiré en commission)

- Après l'alinéa 8 de cet article, insérer le paragraphe suivant :

« II. – Une délégation, composée d'un représentant de chaque organisation syndicale représentative ayant participé à la négociation, est auditionnée par les commissions permanentes compétentes au fond de chaque assemblée, ensemble ou séparément, afin de présenter le contenu de la négociation et son résultat.

« S'ensuit une déclaration du gouvernement devant le Parlement suivie d'un débat en vue d'exprimer l'appréciation du contenu et du résultat de la négociation.

« Cette appréciation est transmise aux représentants des organisations syndicales représentatives en vue d'intégrer les remarques et avis exprimés par le Parlement avant la conclusion définitive de la négociation.

« À l'issue le gouvernement présentera au Parlement un projet de réforme reprenant le contenu de cette négociation. »

• Dans l'alinéa 9 de cet article, après les mots : « projets de textes législatifs », insérer les mots : « de toutes origines ».

Après l'article 2

Amendements présentés par M. Alain Vidalies :

- Le I de l'article L. 132-2-2 du code du travail est ainsi rédigé :

« I. – Un accord interprofessionnel est réputé valide lorsqu'il est signé par une ou des organisations syndicales représentatives ayant recueilli au moins la majorité des suffrages exprimés aux dernières élections prud'homales. »

- Le paragraphe II de l'article L. 132-2-2 du code du travail est ainsi rédigé :

« II. – La validité d'une convention de branche ou d'un accord collectif professionnel est subordonnée à la signature par une ou des organisations syndicales représentatives ayant recueilli la majorité des suffrages exprimés aux élections de représentativité de la branche.

« La consultation prévue au précédent alinéa, à laquelle participent les salariés satisfaisant aux conditions fixées par les articles L. 433-4 ou L. 423-7, doit respecter les principes généraux du droit électoral. »

- Le paragraphe III de l'article L. 132-2-2 du code du travail est ainsi rédigé :

« III. – La validité d'une convention ou d'un accord d'entreprise ou d'établissement est subordonnée à la signature par une ou des organisations syndicales ayant recueilli la majorité des suffrages exprimés dans l'entreprise ou l'établissement concerné aux élections de représentativité organisées dans la branche. »

ANNEXES

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

- **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)** – M. Georges Tissié, directeur des affaires sociales
- **Confédération générale des cadres (CFE-CGC)** – M. Bernard Valette, secrétaire national « développement, action commerciale, études », et Mme Mira Bevilacqua, juriste du secteur « emploi, formation, travail »
- **Union des professions artisanales (UPA)** – M. Pierre Perrin, président, M. Pierre Burban, secrétaire général, et M. Guillaume Tabourdeau, conseiller technique chargé des relations avec le Parlement
- **Confédération générale du travail (CGT)** – M. Michel Doneddu, secrétaire confédéral
- **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)** – Mme Gabrielle Simon, secrétaire générale adjointe chargée de la politique revendicative et du secteur « entreprises », et M. Frédéric Touboul, responsable du service « actualités sociales »
- **Groupe SAFRAN** – M. Dominique-Jean Chertier, directeur-adjoint « Affaires sociales et institutionnelles », auteur d'un rapport au Premier ministre « *Pour une modernisation du dialogue social* » (mars 2006)
- **Confédération française démocratique du travail (CFDT)** – M. Marcel Grignard, secrétaire national
- **Mouvement des entreprises de France (MEDEF)** – M. Denis Gautier-Sauvagnac, président de la commission des relations du travail et des politiques de l'emploi, M. Dominique Tellier, directeur de la commission des relations sociales, M. Guillaume Ressot, chargé des relations avec le Parlement, et Mme Catherine Martin, directrice adjointe de la commission des relations sociales
- **Force ouvrière (FO)** – Mme Michèle Biaggi, secrétaire confédérale, secteur « conventions collectives, égalité professionnelle », et Mme Delphine Borgel, assistante confédérale

ANNEXE 2

PROCÈS-VERBAL DE LA RÉUNION DE LA COMMISSION NATIONALE DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DU 6 NOVEMBRE 2006

La séance est ouverte à 15 h 30, sous la présidence de M. Jean-Louis Borloo, Ministre de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement et de M. Gérard Larcher, Ministre délégué à l'Emploi, au Travail et à l'Insertion Professionnelle des Jeunes.

Etaient présents :

- pour la CGT : Mme Maryse Dumas, Mme Annie Bertelle, Mme Marie-Pierre Iturrioz, M. Alain Mennesson, M. Philippe Peuchot,
- pour la CFDT : M. Marcel Grignard, Mme Laurence Laigo, M. Christian Claude, M. Prono,
- pour la CGT-FO : Mme Michèle Biaggi, Mme Borgel-Peress, M. Daniel Moriceau,
- pour la CFTC : Mme Gabrielle Simon, M. Jean-Philippe Kantazaro,
- pour la CFE-CGC : M. Alain Lecanu, Mme Mira Bevilacqua,
- pour le MEDEF : M. Jacques Creyssel, M. Patrick Leforestier, Mme Catherine Martin, M. Jean-Charles Savignac, M. Dominique Tellier,
- pour la CGPME : M. Jean-François Veysset, M. Georges Tissie,
- pour l'UPA : M. Perrin, M. Patrick Liebus, M. Pierre Burban,
- pour les Professions agricoles : Mme Muriel Caillat,
- pour l'UNAPL : M. Gérard Goupil, Mme Valérie Ramage,
- pour le Conseil d'Etat : M. Dominique Balmay,
- pour le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie : M. Carfan-Tan, M. Maigne,
- pour le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche : M. Valois,
- pour le Ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement :
 - M. Vincent Chriqui, Directeur de Cabinet,
 - Mme Florence Sautejeau, Conseillère,
 - M. Jean-Denis Combrexelle, Directeur Général du Travail,

- Monsieur Jean Gaeremynck, Délégué Général à l'Emploi et à la Formation Professionnelle,
 - Madame Françoise Bouygar, Déléguée adjointe à l'Emploi et à la Formation Professionnelle,
 - Mme Elisabeth Frichet-Thirion, Sous-directrice des Relations individuelles et collectives du travail,
 - Monsieur Norbert Holcblat, Sous-directeur des Salaires, du Travail et des Relations Professionnelles,
- pour le Ministre de l'Equipement, des Transports, du Tourisme et de la Mer :
M. Malara, M. Perin.

N'étaient pas représentés :

- pour le Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale :
- M. le Directeur de la Sécurité sociale,
 - M. le Directeur Général des Affaires sociales,
- le Ministre chargé de l'Outre-mer.

I.- DÉCLARATION DES MINISTRES

Le Ministre de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement déclare la séance ouverte en annonçant que cette réunion de la commission nationale de la négociation collective se situe dans le cadre du processus initié par le rapport demandé à Dominique-Jean Chertier, et des réunions présidées par le Premier ministre. L'élaboration d'un texte sur le dialogue social a été menée avec le maximum de dialogue préalable et les organisations présentes, qui ont accepté que les échanges aient lieu de manière à la fois claire et constructive, sont remerciées. Le texte a l'humilité des grandes ambitions, il tend à une évolution des pratiques, en donnant toute sa place à la démocratie sociale, et en organisant les liens entre démocratie représentative et démocratie sociale.

La parole est passée à M. Larcher qui va synthétiser le point d'aboutissement, les interventions et les remarques des uns et des autres.

M. Larcher, Ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes : En cette période de célébration du centenaire du ministère du travail, cette réunion de la commission nationale de la négociation collective revêt une importance particulière dans l'histoire des relations sociales de notre pays.

Comme l'a déclaré le Président de la République lors de son discours devant le Conseil économique et social, « il faut franchir une étape décisive : placer les partenaires sociaux au cœur de l'élaboration des normes et des réformes sociales... Il ne sera plus possible de modifier le code du travail sans que les partenaires sociaux aient été mis en mesure de négocier sur le contenu de la réforme engagée. Et aucun projet de loi ne sera présenté au Parlement sans que les partenaires sociaux soient consultés sur leur contenu ».

A cette fin, le texte qui vous est présenté tend à un changement en profondeur de nos pratiques dans les relations qui se sont nouées depuis des décennies entre les partenaires sociaux et l'Etat.

Dans cette perspective, ce texte répond à trois exigences principales.

1) La première est une exigence de méthode. S'agissant d'un texte qui a pour objet de moderniser les conditions du dialogue social, le premier impératif était qu'il soit élaboré selon des modalités associant étroitement les partenaires sociaux.

Ce texte est né des constatations faites dans le rapport établi, à la demande du Gouvernement, par Dominique-Jean Chertier. Je souhaite aujourd'hui saluer tout particulièrement la remarquable qualité de ses travaux et analyses.

Après le dépôt du rapport, le Premier ministre a demandé que soit engagée une véritable concertation avec les partenaires sociaux. Comme vous le savez cette concertation a été très ouverte puisque différents *scenarii* vous ont été proposés, sous forme de pistes de travail, et ont fait l'objet de nombreux échanges entre nous.

Nous avons été très attentifs à vos observations et suggestions dans cette phase préalable et ceci aboutit maintenant au projet qui est aujourd'hui sur table.

La présente réunion sera l'occasion pour vous d'exprimer ou de confirmer les observations qu'il appelle de la part des organisations que vous représentez. Sans pouvoir prétendre à un caractère totalement consensuel, je suis persuadé que ce projet constitue dans une certaine mesure un point de convergence entre les organisations représentatives et l'Etat sur les moyens de faire vivre le dialogue social.

Pour illustrer ce souci de convergence et d'écoute, l'option qui avait été initialement envisagée de modifier dans ce texte l'architecture de nos instances de consultation, n'a pas été finalement retenue. Non que cette question ne se pose pas, le rapport Chertier ayant montré combien la multiplicité des instances posait des difficultés et témoignait des limites de notre modèle sur ce point. Mais vos remarques ont montré que c'était un exercice différent de celui, prioritaire, consistant à poser les principes de nouveaux rapports entre l'Etat et les partenaires sociaux.

2) La deuxième exigence est une exigence de fond puisque son application doit se traduire par un changement rapide et substantiel des pratiques et une amélioration des cadres législatifs et conventionnels qui régissent le champ des relations du travail.

Cela supposait que l'on sorte du domaine de la seule déclaration certes solennelle, mais sans portée normative, telle qu'elle était contenue dans l'exposé des motifs de la loi du 4 mai 2004.

En même temps, il fallait s'en tenir au seul champ des procédures instituées très en amont des projets de lois sans aucunement affecter les attributions constitutionnelles du Gouvernement et du Parlement en matière d'initiative des lois et de procédure législative.

La voie qui a été retenue est en conséquence celle d'un texte court, mais qui pose des principes en matière de concertation préalable et de négociation, de consultation et d'information réciproque du Gouvernement et des partenaires sociaux.

Au-delà même de la rédaction même du texte, c'est son esprit qui est essentiel puisqu'il s'agit de créer les bases d'une nouvelle méthode de concertation.

3) La troisième exigence, enfin, correspond à la volonté de s'inscrire dans la continuité d'une action qui a donné une place de plus en plus grande à la négociation collective. De la loi de cohésion sociale aux différents textes législatifs concernant le temps de travail, les textes législatifs qui ont été votés ces dernières années sont des lois qui organisent un renvoi à la négociation collective. Cette évolution s'est poursuivie avec la loi du 4 mai 2004 qui modifie dans une logique majoritaire les règles de la négociation collective et les rapports entre les différents niveaux de négociation en s'inspirant très largement de la « position commune » de 2001.

Le présent projet s'inscrit dans cette logique même s'il n'a naturellement pas la prétention d'être un texte exhaustif qui aurait vocation à traiter toutes les questions se rattachant au dialogue social.

Ces questions ont été notamment abordées dans le rapport du président Hadas-Hebel. Des solutions ont été envisagées dans ce rapport, d'autres sont à l'étude au conseil économique et social à qui ce rapport a été transmis.

En tout état de cause, il n'est pas envisageable que ces réformes puissent intervenir sans une concertation préalable avec les partenaires sociaux.

Il existe certes des liens entre les sujets abordés dans le rapport Hadas-Lebel et le présent texte comme certains d'entre vous l'ont souligné.

Mais il nous semble non seulement possible mais opportun d'avancer de façon différenciée sur ces différents sujets. D'une certaine façon, nous serons d'autant plus armés pour aborder les questions délicates du rapport Hadas-Lebel que le socle des rapports entre pouvoirs publics et partenaires sociaux aura été posé par le texte qui vous est aujourd'hui soumis.

Nous en venons maintenant au contenu même du texte qui vise la concertation, la consultation préalable et l'échange organisé et régulier d'informations entre les partenaires sociaux et le Gouvernement sur le contenu et le calendrier envisagé des réformes.

La place de ces dispositions dans l'actuel code du travail, de même que dans le futur code qui résultera des travaux en cours de codification, témoigne du caractère transversal de la réforme qui pose des principes qui se veulent d'application très générale sur tout ce qui constitue l'essentiel du champ des relations du travail, à savoir le dialogue social, les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle. Ces dispositions seront donc contenues dans un titre préliminaire du livre I du code du travail.

Dans ce cadre, le projet pose d'abord un principe de concertation préalable qu'il faut ici rappeler, tant il me paraît important pour le futur : « *Tout projet de réforme portant sur le dialogue social, les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle fait l'objet d'une concertation préalable avec les partenaires sociaux en vue de l'ouverture d'une négociation interprofessionnelle* ».

L'article suivant décline et concrétise ce principe général. A l'instar de ce qui se passe au niveau de l'Union européenne, il sera demandé aux organisations syndicales et

professionnelles les plus représentatives au niveau national, lors de la phase initiale d'une réforme, si elles envisagent de négocier un accord au niveau interprofessionnel.

Concrètement cette demande sera adressée aux cinq confédérations syndicales reconnues représentatives au niveau interprofessionnel et aux trois organisations interprofessionnelles représentant les employeurs qui sont en capacité de négocier un accord interprofessionnel.

Afin de ne pas préjuger du contenu d'une telle négociation, le Gouvernement se bornera à établir un document d'orientation indiquant le diagnostic, les objectifs visés et les différentes options et modalités envisagées. Il va de soi que le gouvernement sera particulièrement attentif au contenu de la réponse donnée par les partenaires sociaux, dans leur ensemble, sur le principe de la négociation et, lorsque cette réponse sera positive, sur le délai et le contenu de la négociation.

Le projet a prévu une exception à cette procédure en cas « d'urgence avérée ». Je sais que cette exception suscite chez certains d'entre vous des inquiétudes. Mais le principe me paraît difficilement contestable puisque tout notre droit connaît ce type d'exception qui peut, par exemple, être justifiée par des considérations tenant à la sécurité ou à la santé publiques.

Ce n'est donc pas le principe de l'exception qui est directement en cause mais les risques d'une utilisation abusive qui priverait de toute portée la réforme. A cet égard, les garanties contre les risques de dérive sont à la fois prévues par le texte lui-même qui exige que l'urgence soit avérée, et surtout dans le fait que, dans la nouvelle dynamique voulue par la réforme, le principe de réalité fera qu'il ne sera dans l'intérêt de personne de vouloir contourner la procédure ainsi mise en place.

S'agissant de la consultation, elle se fera, en l'absence de modification de l'architecture des instances de consultation existantes, devant la commission nationale de la négociation collective, le comité supérieur de l'emploi et le conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie. La procédure habituelle devant ces commissions sera applicable.

Il faut insister sur la CNNC dont les attributions ne seront nullement réduites mais, au contraire, étendues. Cette commission gardera ses attributions traditionnelles en matière de négociation collective. Au surplus, sa compétence sera étendue aux textes tant législatifs que réglementaires qui concernent les règles générales relatives aux relations individuelles et collectives du travail.

Un vide juridique sera ainsi comblé puisque dans le droit actuel il n'existe aucune instance devant laquelle s'applique une procédure de consultation préalable obligatoire pour les textes portant sur les relations individuelles du travail et notamment sur le contrat de travail.

Cette réforme suppose enfin que tant les partenaires sociaux que l'Etat disposent d'un rendez-vous annuel au cours duquel puissent être échangées de part et d'autre des informations sur le contenu des orientations et négociations et sur les calendriers envisagés.

Nous avons envisagé dans le cadre de nos échanges la création d'une instance spécifique créée à cette fin : finalement il nous a semblé que ce rendez-vous pouvait se dérouler dans le cadre de la présente instance, c'est-à-dire la CNNC.

Au-delà de l'analyse du contenu du texte lui-même, je voudrais faire deux observations.

La première est que pour une réforme d'une telle importance, tout ne peut résulter du texte législatif. C'est l'usage et la pratique qui donneront chair et consistance à la réforme.

Il ne s'agit pas d'avoir une vision naïve des choses qui consisterait à croire que la seule vertu de procédures de concertation et de consultation aurait pour effet de faire disparaître les oppositions et différends. Pour autant, de telles procédures n'ont de sens que si, à l'instar de la situation que connaissent la plupart de nos voisins européens, l'Etat d'une part, les partenaires sociaux d'autre part, créent une culture de respect réciproque et la volonté de faire avancer les choses par la discussion et la négociation.

La seconde observation, dans la ligne de la précédente, est que si cette réforme donne des droits aux partenaires sociaux, elle leur confère aussi des responsabilités. Dans un monde en profond changement, tous les pays cherchent de nouvelles voies concernant leur droit du travail pour faire en sorte que ce droit assure la protection de l'ensemble de la communauté du travail, sans rejeter à ses marges des salariés en situation de très grande précarité et tout en assurant la compétitivité des économies et des entreprises.

Cela passe par des réformes qui vont à la recherche de solutions innovantes tout en étant imprégnées de l'exigence d'équilibre. C'est un des enjeux de nos démocraties et l'Etat assumera toutes les responsabilités qui sont les siennes.

Mais le sens profond de cette réforme est de constituer un acte de confiance vis-à-vis des partenaires sociaux et du dialogue social, puisqu'elle repose sur la conviction forte que vous êtes en mesure de contribuer à ces changements nécessaires, et même d'en être des éléments moteurs. Pour reprendre les termes mêmes du Président de la République « *cette réforme repose sur un pari. Mais au sens le plus noble du terme : le pari du dialogue, de l'engagement et de la responsabilité* ».

II.- INTERVENTIONS DES PARTENAIRES SOCIAUX

Déclaration de la CGT

Mme Dumas (CGT) : Notre avis est aujourd'hui demandé sur l'avant projet de dialogue social que le gouvernement entend déposer très rapidement à l'Assemblée Nationale. Nous aurions aimé pouvoir nous réjouir sans réserve de son contenu. Malheureusement, on en est encore loin. L'écart est assez grand entre ce que laissait espérer le discours du Président de la République, à ce sujet, au Conseil Economique et Social, et la rédaction d'un texte qui, les semaines passant, a perdu une bonne part de sa dynamique, même si nous nous satisfaisons, que dans le même temps, les aspects les plus contestables en aient été retirés.

Autant le dire ce projet nous laisse sur notre faim :

Le champ d'application d'abord est des plus limités : la procédure dite de « dialogue social » ne s'appliquera que sur les projets de réforme portant sur « les relations individuelles et collectives de travail, l'emploi et la formation professionnelle ». En creux cette réforme autorise donc le gouvernement à se passer de l'avis des organisations syndicales sur des sujets pourtant aussi importants pour les salariés que la sécurité sociale, les retraites, la fiscalité, le logement social, etc.

On le voit déjà sur deux projets de lois en cours de discussion à l'Assemblée, les pratiques hors dialogue social continuent de plus belle. J'ai en tête l'amendement qui légalise, à la demande patronale, l'accord HCR invalidé par le Conseil d'Etat, mais aussi celui concernant l'exclusion des salariés des entreprises sous traitantes des effectifs des donneurs d'ordre dans le projet de loi « intéressement -participation ».

De plus, il y a tout lieu de craindre que la pratique des cavaliers parlementaires se multiplie. Le champ d'application de l'obligation de concertation préalable étant réduit, il sera tentant d'utiliser des projets de loi n'ayant rien à voir avec le droit social pour y faire passer des amendements entrant eux dans le champ d'application des nouvelles modalités de concertation.

La méthode proposée pose également problème : les partenaires sociaux sont systématiquement présentés comme une réalité homogène ne manifestant pas de désaccord en son sein : rien n'est plus contraire à la réalité ! Faute d'accompagner ce projet de loi de la réforme pourtant centrale des règles de validité des accords collectifs et de représentativité des organisations patronales et syndicales, le gouvernement accrédite l'idée de ne rien vouloir changer aux procédures découlant de la loi Fillon du 4 mai 2004. Où est le changement annoncé ? J'entends que vous persistez à faire référence au rapport demandé au CES sur le rapport Haddas-Lebel. Tant mieux, mais le risque est grand compte tenu du calendrier législatif qu'il n'y ait pas de suite.

Notre questionnement est d'autant plus fondé que nous voyons apparaître la réserve « sauf en cas d'urgence avérée ». Or c'est exactement l'argument qui a été employé, pour tenter d'imposer au pas de charge le CPE, que le mouvement revendicatif uni de la jeunesse et des salariés vous a contraint à retirer. On avait cru pourtant comprendre que c'était pour que cela ne se reproduise pas, que vous présentiez ce projet.

Les articles 101-3 et 101-4 pourraient apparaître de simple bon sens. Mais ils perdent beaucoup de leur intérêt du fait des deux remarques déjà émises : d'une part, un champ trop limité, d'autre part, une absence de modification des règles de représentativité et de validité des accords qui le rend au mieux faiblement opérant, au pire à l'avantage du MEDEF. La CGT insiste fortement pour que ce dispositif soit complété par une réforme ambitieuse de démocratisation de la représentativité et des règles de validité des accords collectifs de travail.

Une disposition dangereuse se trouve dans l'article 2 :

Vous dites que la CNNC conserve ses attributions. Mais ce n'est pas ce que dit le texte. Les nouvelles attributions de la CNNC en effet, ne s'ajoutent pas aux précédentes, elles s'y substituent. Cela nous pose problème. Le terme de « négociation collective » disparaît de ses attributions. Or, il est défini par le préambule de la Constitution, et codifié par des années de construction du droit du travail. Ce projet lui substitue la notion floue, ambiguë, de « dialogue social et de relations individuelles et collectives de travail » qui n'ont pas de définition juridique. Dans le climat ambiant, est-ce une contribution du gouvernement à l'objectif de délibération sociale du MEDEF lui aussi fondé sur l'effacement de la notion de négociation ?

La CGT demande que toutes les prérogatives antérieures de la CNNC soient maintenues ce qui n'empêche pas qu'elles soient complétées par le dispositif prévu par le projet de loi.

Au total la CGT reste insatisfaite de ce projet qui n'est pas à la hauteur des engagements du Président de la République. Elle souhaite qu'il soit sensiblement modifié avant son vote à l'Assemblée Nationale.

Déclaration de la CFDT

M. Grignard (CFDT) considère que la démarche qui a abouti au projet de loi et le projet de loi lui-même constituent un pas positif et important dans l'histoire du pays et du dialogue. Prévoir préalablement à toute modification législative et avant tout projet gouvernemental, la formalisation de la place des partenaires sociaux en amont, avec la perspective que la modification tiendra compte du travail des partenaires sociaux concernant le champ du travail, tant dans les relations individuelles que collectives, lui paraît très important. Cela se rapproche de pratiques très largement répandues en Europe, où la France faisait plutôt figure d'exception, sans démontrer que cela conduisait à une meilleure efficacité.

La CFDT déclare qu'il lui semble que devant la complexité des problèmes et les besoins de réactivité du monde actuel, l'Etat ne peut pas, comme l'a dit le Président de la République, prétendre répondre en permanence à tout. Le projet de loi lui semble ainsi répondre à un enjeu politique de démocratie et de bons sens. La CFDT ne l'envisage pas comme une concurrence avec le Parlement ou le Gouvernement ni comme une mise en cause de sa souveraineté. Il lui semble qu'en donnant aux partenaires sociaux la place qui doit être la leur dans la construction de compromis difficiles entre les intérêts des entreprises et les intérêts des salariés, au nom de l'intérêt général, on ne fait qu'avancer dans le bon sens.

Pour autant, à son sens le projet de loi souffre de quelques limites. Tout d'abord, il n'est qu'une part d'un vaste ensemble qui comprend notamment, les questions de rénovation des conditions d'exercice du dialogue social et de représentation des salariés dans les entreprises, en particulier pour les PME, toutes les questions de légitimité des acteurs et des accords, donc les questions de représentativité, ainsi que la nécessaire évolution du champ du dialogue social qui devrait s'ouvrir à l'économie.

S'agissant de l'objet de cette loi – tout en considérant qu'il est préférable d'acter aujourd'hui un résultat même modeste plutôt que d'attendre très longtemps un projet global qui ne vient jamais –, qui résulte de concertations et d'une forme de marché que le Gouvernement a fait entre les propositions qui lui ont été faites et celles qu'il ne souhaitait pas reprendre à son compte, la CFDT a trois ou quatre observations majeures à faire.

La première tient à l'article L. 101-2 selon lequel le Gouvernement adresse aux organisations syndicales et professionnelles, quand une réforme est envisagée, un document d'orientation qui présente un diagnostic, les objectifs et les différentes options et modalités envisagées. Pour la CFDT, cette formulation pose un vrai problème puisque l'Etat sous-entend que les partenaires sociaux n'auraient aucune imagination possible, ne seraient pas capables d'envisager des solutions par rapport à un problème posé puisqu'on leur dirait même les modalités auxquelles il faudrait qu'ils se réfèrent.

La CFDT pense donc que si l'esprit de ce projet de loi, comme l'a dit le Ministre, c'est de faire confiance aux partenaires sociaux, à leur capacité à se saisir des réalités qui sont les leurs au quotidien, il faut que cette partie de texte dise très clairement qu'elle laissera toute liberté aux partenaires sociaux de réfléchir, de négocier et de faire des propositions, sans pour autant qu'on leur donne toutes les options et les modalités envisagées au départ.

La deuxième concerne encore l'article L. 101-2 et, comme précédemment évoqué, la référence à l'urgence avérée. S'il est compréhensible que le Gouvernement prenne quelques précautions, les partenaires sociaux, compte tenu de l'histoire, ont intérêt à en prendre aussi quelques-unes. La CFDT ne souhaite pas voir écrit dans un texte législatif ce qui permettrait à tout gouvernement, aujourd'hui ou demain, de pouvoir contourner l'objectif affiché par ailleurs. Cette formule d'urgence avérée doit être réexaminée fortement pour donner des vraies garanties aux partenaires sociaux, et qu'il ne s'agisse pas là d'un argument pour fuir l'objectif énoncé.

La troisième est un commentaire portant sur l'article L. 101-3 : « *Le Gouvernement soumet les projets des textes législatifs et réglementaires élaborés [...] au vu, le cas échéant, des résultats de la procédure de concertation et de négociation* ». Le texte dans sa forme actuelle est relativement sibyllin quant à la manière dont le Gouvernement entend reprendre ou ne pas reprendre les résultats de la négociation et à quel niveau, même si les limites de l'exercice actuel sont compréhensibles, et notamment celles du droit constitutionnel. En revanche, la CFDT considère fort dommageable qu'il ne soit fait référence aux négociations que quand elles ont été suscitées par la saisine du Gouvernement. En effet, l'expérience prouve que les partenaires sociaux sont capables de s'auto-saisir sur des sujets extrêmement importants et qu'une partie des évolutions législatives et réglementaires tient à l'existence d'accords résultant de négociations décidées unilatéralement par les partenaires sociaux. De tels accords doivent donc aussi être pris en compte au niveau de l'article L. 101-3.

Pour la quatrième, la CFDT trouve l'article L. 101-4^o mal écrit car il juxtapose dans la forme deux réalités, la première, celle où le Gouvernement vient expliquer ses choix, ses projets et puis, plus loin, à *cette occasion, ces organisations* – sans que l'on sache bien lesquelles –, *viennent présenter l'état d'avancement des négociations en cours ainsi que le calendrier* ... Il est extrêmement important que cet article signifie très clairement la capacité du Gouvernement et des partenaires sociaux, chacun dans leurs prérogatives, sans empiéter les uns sur les autres sur leur autonomie et leur liberté de construire ce que d'autres appellent l'agenda partagé.

Sur l'article L. 101-2^o, la CFDT souhaite que les précisions demandées par Maryse Dumas soient apportées.

Une autre remarque tient à une absence dans le texte. Lors des travaux et concertations préalables à l'écriture de ce projet de loi, il a été largement question de la rationalisation des instances du dialogue social. La CFDT regrette qu'elle ait été abandonnée. La CFDT aurait souhaité que soit fait un bilan sérieux de ce qui existe aujourd'hui et de son efficacité, tant dans les domaines techniques, que dans ceux des échanges de vue politiques, pour trouver les meilleures articulations et simplifications possibles. Elle souhaite que cet abandon ne soit que provisoire et que, très vite, ce chantier se rouvre.

En conséquence, la CFDT souhaite qu'au regard de ses quatre remarques, le Gouvernement amende la rédaction actuelle du texte. De plus, elle souhaite que sur l'ensemble de la question du dialogue social, qui ne se résume pas à ce projet de loi, les travaux se poursuivent pour aboutir le plus rapidement possible.

Enfin, la CFDT souligne que quand on parle du dialogue social, il faut inclure l'ensemble des salariés, du public comme du privé. L'Etat, dans le domaine qui est le sien, doit faire la démonstration de la volonté qu'il manifeste ici, et conformément aux propos du

Président de la République devant le Conseil économique et social, qu'il fasse tout ce qu'il faut pour dynamiser le dialogue dans les fonctions publiques.

Déclaration de la CGT-FO

Mme Biaggi (CGT-FO) déclare que le projet de loi sur la modernisation du dialogue social soumis à l'examen de la CNNC montre la nécessité de clarifier les rôles et responsabilités entre le Gouvernement et les partenaires sociaux.

De l'avis de certains, le système français de relation du travail est à bout de souffle. Cela est faux ; d'ailleurs le dernier bilan de la négociation collective fait état en 2005 de 44 accords interprofessionnels signés, 1 144 accords de branche et avenants et 1 9310 accords d'entreprise.

Pour certains, le système serait inadapté et il faudrait lui trouver de nouvelles règles. Pour la CGT-FO cette affirmation est contestable car de grandes avancées sociales ont pu voir le jour, notamment quand des accords interprofessionnels ont été sources de loi, par exemple, la création de l'UNEDIC, la mensualisation ou, plus récemment, la formation professionnelle.

La CGT-FO considère que si le système se grippe, cela est dû à deux facteurs principaux :

Le premier est une insuffisance ou une inexistence de concertation préalable, le CPE ayant été de ce point de vue significatif. Le second est une soumission au dogme des rigidités économiques qui renvoie tous les ajustements sur le social, et sur lui seul. Cela n'est d'ailleurs pas spécifique à la France, mais concerne en particulier les pays de la zone euro.

Ce déséquilibre entre l'économique et le social est, en outre, pour la CGT-FO à l'origine de la loi du 4 mai 2004 qui a déstructuré la négociation collective en remettant en cause la hiérarchie des normes. Cette loi fera l'objet d'un bilan fin 2007 et ce sera l'occasion pour la CGT-FO d'en réclamer sa remise en cause pour rétablir le principe de faveur.

Pour toutes ces raisons, la CGT-FO considère que le projet de loi soumis à la consultation de la CNNC qui traduit les orientations confirmées le 10 octobre par le Président de la République, va dans le bon sens. En obligeant les pouvoirs publics à consulter ou concerter en amont, en proposant aux interlocuteurs sociaux de négocier, en n'empiétant pas sur le rôle du Parlement, ce projet de loi respecte les principes démocratiques ainsi que l'autonomie et l'indépendance des interlocuteurs sociaux. L'attachement de la CGT-FO aux valeurs républicaines d'égalité de droit la conduit à réaffirmer qu'il serait dangereux de dresser un mur de Berlin entre la loi et le contrat, ce qui n'est pas le cas du projet examiné qui devrait permettre de rétablir une dynamique de la négociation.

Le projet suscite une seule observation, il gagnerait en clarté si dans l'article L. 101-2 les organisations syndicales et professionnelles les plus représentatives étaient définies au niveau interprofessionnel national et non seulement au niveau national, cela permettrait d'éviter toute confusion avec la branche professionnelle nationale.

La CGT-FO affirme émettre un avis positif au projet de loi.

Déclaration de la CFTC

Mme Simon (CFTC) rappelle que la CFTC a toujours privilégié la concertation et la négociation, qu'elle est satisfaite qu'une loi institutionnalise l'obligation de consulter les partenaires sociaux avant tout projet de réforme portant sur le dialogue social, les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle.

Selon la CFTC, un dialogue social de qualité doit aboutir, notamment au travers de la conclusion d'accords, à une régulation sociale du marché. De telles régulations sont sources de paix sociale lorsqu'elles permettent d'atteindre un point d'équilibre entre les demandes du corps social et les contraintes du marché. En vertu du concept de contrat social, auquel la CFTC est attachée, c'est aux pouvoirs publics de veiller au respect de l'équilibre des forces. C'est la logique du projet de loi.

Si le texte dans sa globalité convient à la CFTC, elle remarque des imprécisions qui pourraient dénaturer la philosophie du projet de loi et une lacune importante pour le bon fonctionnement du dispositif. Par ailleurs, le dernier paragraphe de l'article L.101-2 sur l'urgence avérée soulève un problème de fond. Elle estime cette référence paradoxale puisqu'elle permet dans un texte destiné à rendre obligatoire le dialogue social de surseoir à cette obligation. De plus, la CFTC s'interroge, compte tenu du champ du dialogue social, sur les cas d'urgence avérée pour les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi, la formation et le dialogue social. A son sens, une réforme qui, selon le Gouvernement, relèverait d'une situation d'urgence avérée serait, compte tenu de l'histoire récente notamment du CPE, perçue avec suspicion par l'opinion publique. En conséquence, la CFTC fait les trois suggestions suivantes : supprimer l'exception au dialogue social, cadrer les conditions de recours à l'urgence avérée ou calquer la procédure d'urgence sur la saisine par le Gouvernement du Conseil d'Etat. Ainsi, en demandant, en urgence, l'avis de l'instance de concertation et de négociation *ad hoc*, cela permettrait de concilier urgence et dialogue social.

Concernant les imprécisions, la CFTC considère que la seule référence au délai de négociation demandé aux partenaires sociaux ne précise pas la procédure en cas de désaccord entre les partenaires et le Gouvernement sur les délais. Il ne faudrait pas que cela soit un cas de recours à la procédure d'urgence. En outre, la formulation *le cas échéant* de l'article L. 101-3 prête à confusion. Pour plus de clarté et pour éviter toute judiciarisation inappropriée, la CFTC en propose la suppression. De même, elle propose à l'article L. 101-2 que la formulation « *les plus représentatifs* », soit remplacée par « *les organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives* », formulation de l'article L. 133-1.

Enfin, la CFTC considère que le projet de loi ne va pas au bout de la démarche pour articuler la loi et la négociation d'accords. Ainsi, le temps des parlementaires pour exercer leur droit à discussion et droit à amendement doit trouver sa place dans cette articulation. Dans un souci de parallélisme des formes, il serait judicieux que le Parlement, par le biais de ses commissions des lois, puisse saisir pour avis une instance de concertation afin que les partenaires sociaux puissent expliquer l'équilibre du texte qui leur a permis de parvenir à un consensus dont le résultat est l'accord conclu. En effet, il lui semble essentiel que le Parlement puisse entendre, en toute transparence et non pas uniquement au travers d'actions de « lobbying », les partenaires sociaux sur des propositions d'amendements qui seraient susceptibles de remettre en cause l'équilibre dégagé dans le cadre du dialogue social.

Enfin, compte tenu de la prépondérance du pouvoir exécutif dans l'élaboration de la loi et la maîtrise de l'ordre du jour des Assemblées, la CFTC souhaite que le dialogue social

institutionnalisé par le projet de loi s'inscrit dans une rationalisation équilibrée avec le pouvoir législatif et exécutif. Ainsi, elle pense que la possibilité offerte aux commissions des lois de saisir la CNNC ou une autre instance irait dans le sens de cette rationalisation équilibrée qui, parfois, fait défaut aujourd'hui.

Déclaration de la CFE-CGC

M. Lecanu (CFE-CGC) : La CFE-CGC est déçue. Le projet de texte qui a été transmis est loin des ambitions initiales. A notre grand regret, car les échanges avec vous mêmes et vos cabinets ont montré une réelle qualité d'écoute que nous avons fort appréciée.

Aujourd'hui, force est de constater qu'une fois de plus, en matière sociale, le texte envisagé est passé au tamis du plus petit dénominateur commun. Nous avons un bel arbre touffu, c'était l'été ; malheureusement, l'automne venu, il a perdu ses feuilles !

Cependant, l'abattement n'est pas l'apanage de la CFE-CGC. Déçue oui mais abattue non ! La CFE-CGC est convaincue de la nécessité de donner un cadre plus formel à la création de règles sociales dans notre pays. Il s'agit là d'un domaine qui mérite et exige bien plus qu'un engagement solennel inscrit dans l'exposé des motifs de la loi du 4 mai 2004.

Il exige un cadre qui permette à chacun de connaître sa place et de la respecter, de travailler ensemble avec notamment plus de passerelles entre le Parlement et les organisations syndicales. La CFE-CGC, pour qui le Parlement doit garder le dernier mot dans le domaine de la norme sociale, s'est déclarée favorable à la mise en place de lieux d'explicitation entre des parlementaires et les signataires des accords nationaux interprofessionnels. Quand on se connaît mieux et que l'on connaît les contraintes des uns et des autres, on ne peut que mieux avancer. Cela évitera certainement les cavaliers législatifs, la cacophonie et certains « *lobbying* ».

Dans ce contexte, il est possible, avec un effort d'optimisme, de considérer que le projet de loi constitue une première étape. Il est loin de répondre aux exigences que nous avons rappelées mais il a le mérite d'exister. Il représente une première formalisation de la coordination d'action entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Chaque année, le gouvernement présentera ses projets d'intervention dans le champ du code du travail et les partenaires sociaux pourront lui faire part de leur point de vue et leurs propres projets de négociation.

Cependant, cette appréciation positive sur le texte ne peut prospérer que si deux éléments sont réunis : la situation de l'urgence ne doit pas être invoquée de façon déraisonnable et le champ de consultation des partenaires sociaux doit dépasser le champ du code du travail pour concerner tous les domaines de la négociation collective. Nous visons là, entre autres, le champ de la protection sociale.

La CFE-CGC souhaite faire le pari de la dynamique de confiance que peut instaurer ce texte. L'arbre est presque nu, très fragile. Il serait dommageable à tous que les frimas des saisons à venir viennent geler le peu de sève qu'il lui permettrait de s'enraciner !

Déclaration de l'UNAPL

M. Goupil (UNAPL) : Vous nous avez réunis aujourd'hui pour recueillir notre avis sur un texte portant, d'après son intitulé, « modernisation du dialogue social ». Son contenu n'est pas, pour nous, à la mesure de l'ambition affichée et surtout de celle que nous avons

entrevue à la lecture des « pistes d'orientation » que vous nous aviez présentées début septembre.

Nous regrettons en premier lieu, l'abandon du projet de regroupement des principales instances de concertation, qui aurait pu être un moyen d'assurer une meilleure lisibilité et une meilleure cohérence dans l'organisation de ladite concertation, telle que dessinée par le Président de la République dans son discours au CES.

Il est principalement question, dans ce projet, de revoir l'articulation des rôles entre le Gouvernement et les partenaires sociaux quant à l'élaboration des réformes touchant au droit du travail. Sur le principe, l'UNAPL ne peut qu'être favorable à la reconnaissance légale d'un nouveau mode d'élaboration des réformes, qui permette aux partenaires sociaux de tenir le rôle qui est le leur en matière sociale. Mais, très concrètement, les modalités de concertation préalable, telles que proposées par le texte – et appelées par M. CHERTIER, dans son rapport, le « temps réservé à la négociation » – ne nous apparaissent pas assez clairement de nature à garantir une « nouvelle architecture de la responsabilité », selon les mots du Président de la République.

Lorsque nous étions réunis ici pour réagir au Rapport de M. Hadas-Lebel, l'UNAPL avait regretté que l'examen des propositions de celui-ci ne soit pas lié à l'étude de celles émises dans le rapport de M. Chertier.

Et, on voit bien, aujourd'hui encore, que la réforme qui nous est présentée renvoie, notamment à la question du champ d'application des accords, question qui est abordée dans le Rapport de M. Hadas-Lebel. L'UNAPL vous rappelle les craintes qu'elle a déjà exprimées à ce sujet. Demain, les réformes qui seront adoptées par le Parlement, en cas de signature d'un ANI, pourraient devenir applicables, de façon obligatoire, à tous les secteurs professionnels, y compris à ceux qui n'auront pas été associés à la négociation, avec le risque donc, que leurs spécificités ne soient pas prises en compte.

C'est pourquoi, l'UNAPL avait insisté sur l'importance de la définition du champ du projet ou de l'accord, aussi bien en amont qu'en aval des nouvelles procédures proposées. C'est aussi pourquoi, l'UNAPL avait demandé qu'une procédure soit prévue afin que parlementaires et partenaires sociaux, membres de la CNNC, puissent se rapprocher, autour du débat législatif devant porter sur la transcription d'un accord, afin d'éviter des distorsions préjudiciables à tous.

Nous reformulons ces demandes car le texte proposé n'apaise pas nos craintes. En effet, demain, toutes les réformes sociales pourront être présentées comme étant le fruit de la concertation avec l'ensemble des partenaires sociaux. Il sera donc difficile, a priori, d'y faire apporter des nuances, d'autant que la transcription d'un accord pourrait se faire, le cas échéant, par voie d'ordonnance. Cela étant, une réflexion est encore en cours, au CES, sur « la consolidation du dialogue social ». Sans préjuger du résultat de cette réflexion – laquelle devra peut être encore se poursuivre – nous souhaiterions que l'on puisse au moins en tirer des pistes d'évolution qui permettront, à l'avenir, de mieux associer toutes les parties désireuses de s'impliquer dans l'élaboration de réformes sociales futures.

Le texte qui nous est présenté aujourd'hui n'a donc, semble-t-il, pas vocation à clore la question de « la modernisation du dialogue social ».

Déclaration de l'UPA

M. Perrin (UPA) : Permettez-moi de vous remercier Messieurs les Ministres pour la présentation de ce projet de loi. Je tiens à féliciter tout particulièrement Monsieur le Ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes pour la manière dont il a conduit la concertation sur le projet de loi de modernisation du dialogue social, sur lequel l'UPA émet un avis globalement positif.

L'UPA est en effet favorable à ce que tout projet de réforme portant sur le dialogue social, les relations du travail, l'emploi et la formation professionnelle fasse l'objet d'une concertation préalable avec les partenaires sociaux en vue, s'ils le souhaitent, d'engager une négociation interprofessionnelle. Nous approuvons également le fait que les orientations de la politique du Gouvernement dans ces domaines soient présentées chaque année devant la Commission Nationale de la Négociation Collective.

Certes, nous aurions préféré que ces dispositions aient une valeur constitutionnelle car ce qu'une loi peut faire, une autre peut le défaire. Néanmoins, nous sommes pragmatiques et nous considérons que ce texte constitue un grand pas pour conforter le dialogue social.

De l'exposé des motifs de la loi de mai 2004, nous passons à une loi et, demain, nous pourrions envisager une réforme de la constitution. Nous comprenons par ailleurs, même si nous avons quelques regrets, qu'à ce stade, il n'ait pas été possible de rationaliser les instances de concertation. Nous espérons, en revanche, que cette question ne sera pas enterrée et qu'une concertation va s'engager sur ce point.

Mais, Messieurs les Ministres, si nous souscrivons entièrement aux orientations de ce projet de loi, vous devrez veiller dans leur mise en œuvre à ne pas écarter les petites entreprises, qui emploient, je le rappelle, plus de la moitié des salariés du secteur privé.

Pour ces catégories d'entreprises, il serait illusoire d'envisager un seul instant de développer la négociation au sein même de l'entreprise. C'est pourquoi la négociation, tant au niveau des branches professionnelles qu'au niveau interprofessionnel, doit être renforcée. Pour cela, vous savez que l'UPA et l'ensemble de ses Confédérations ont négocié et signé avec les 5 organisations syndicales de salariés l'accord du 12 décembre 2001 relatif au développement du dialogue social dans l'artisanat. Comme vous le savez, cet accord n'était pas particulièrement innovant puisque l'Agriculture s'est engagée dans ce type de démarche dès 1992 et qu'une vingtaine de branches avait déjà suivi la même voie. Vous connaissez, Messieurs les Ministres, notre détermination pour faire aboutir la mise en œuvre de cet accord. Aussi, j'attire solennellement votre attention pour que la réforme du dialogue social sur laquelle, je le répète, nous approuvons les grandes lignes, n'écarte pas les petites entreprises alors que nous avons, en 30 ans, et, souvent de manière difficile, voire très difficile, réussi à nous intégrer dans le dialogue social.

Alors, Messieurs les Ministres, votre réforme serait totalement contreproductive si elle ne s'accompagne pas de réponses concrètes pour développer le dialogue social dans l'artisanat et les petites entreprises. Nous connaissons votre détermination. Aussi, nous vous faisons confiance pour trouver des solutions adaptées.

Déclaration des Professions agricoles

Mme Caillat (FNSEA) déclare ne pas pouvoir accepter le projet de loi. L'organisation note néanmoins avec satisfaction l'abandon de la création d'une instance à multiples compétences.

Pour les professions agricoles, des précisions auraient du être apportées : préciser si la FNSEA peut être déclarée comme faisant partie des organisations syndicales professionnelles les plus représentatives au niveau national. Mme Caillat souhaiterait également que soient précisés les termes de l'article L. 101-3 et notamment le sens des mots « projet de texte législatif et réglementaire au vu, le cas échéant, des résultats de la concertation préalable et des négociations ».

Mme Caillat précise qu'étant donné que le FNSEA n'est pas représentée dans le cadre de dialogue, il n'est pas possible d'affirmer que ce dialogue représente l'ensemble des secteurs d'activités marchandes.

Déclaration de la CGPME

M. Tissié (CGPME) déclare porter un jugement d'ensemble assez positif sur le projet de loi. Ce texte ne crée pas de nouvelles institutions, ce qui aurait complexifié un système de consultation déjà lourd. L'organisation est satisfaite que soit incluse dans le projet la concertation préalable des organisations représentatives au plan national et interprofessionnel et qu'il soit demandé à ces organisations si elles entendent se saisir d'un ou plusieurs de ces thèmes de réforme. Il est enfin judicieux d'utiliser la CNNC comme lieu d'information sur les orientations gouvernementales en matière de droit du travail.

M. Tissié déclare toutefois avoir quatre interrogations. D'abord la CGPME souhaite que l'on parle des organisations d'employeurs et de salariés les plus représentatives au plan national et interprofessionnel. En second lieu, il faut préciser le sens de la rédaction de la deuxième phrase du nouvel article L. 101-2, qui évoque le document d'orientation, car l'autonomie des partenaires doit être pleine et entière.

Par ailleurs, le sens de l'urgence « avérée » doit être précisé. Enfin, la CGPME, qui estime que le cadre de la concertation préalable est aujourd'hui souple et adapté, demande au gouvernement des garanties que ce cadre (en particulier les délais) ne soit pas rigidifié au travers du décret en Conseil d'Etat prévu dans le nouvel article L. 125 du code du travail.

Déclaration du MEDEF

M. Creyssel (MEDEF) souligne tout d'abord la qualité du travail préalable ayant mené au projet de loi. L'organisation y est favorable. Ce texte s'inscrit clairement dans l'objectif assigné par le Président de la République lors de son discours au Conseil économique et social. Il permettra de renforcer la responsabilité des partenaires sociaux et donc d'être au plus près des réalités des salariés comme des entreprises.

M. Creyssel s'associe aux remarques déjà faites. Il faut préciser s'il s'agit des organisations syndicales et professionnelles les plus représentatives au plan national interprofessionnel. La rédaction de l'article 101-4 (notamment les termes *le cas échéant*) devra être précisée.

Concernant le sens et les implications de l'urgence « avérée », le MEDEF souhaiterait que cette urgence avérée soit qualifiée de manière un peu plus précise dans la loi, au minimum dans l'exposé des motifs mais si possible dans la loi, de façon à ce qu'ensuite le Conseil d'Etat, lorsqu'il aura à se prononcer, puisse le faire de manière plus précise que cela n'est le cas dans le projet de loi.

M. Creyssel déclare regretter que le texte n'apporte pas de véritables garanties de reprise par le Gouvernement et par le législateur des accords que les partenaires sociaux seront amenés à conclure. Même si cela nécessite une réforme constitutionnelle, le gouvernement pourrait dans le futur reprendre ce qui a été négocié par les partenaires sociaux et, éventuellement, procéder par ordonnance. Il serait positif que cette solution puisse, au moins dans l'exposé des motifs, être reprise en attendant une réforme constitutionnelle future que le MEDEF appelle de ses vœux.

Réponse des ministres M. Larcher et M. Borloo

M. Larcher reprend la parole et confirme qu'il s'agit bien d'une première étape dans la modernisation du dialogue social. Au texte devront s'ajouter la pratique et l'esprit.

L'UPA, l'UNAPL, la CGPME et le MEDEF ont émis des avis globalement positifs. Pour M. Larcher, le projet n'est pas une surprise pour la FNSEA, étant données les discussions qui ont eu lieu avec le président Cochonneau.

Concernant les remarques de Mme Dumas sur les compétences de la CNNC, le ministre rappelle que les compétences de la CNNC sont étendues, et non pas réduites. Son champ est élargi aux relations individuelles du travail. Elle sera consultée sur les décrets touchant au contrat de travail ou, par exemple, au droit du licenciement. M. Larcher précise qu'il ne s'agit en aucune façon de réduire les attributions de la CNNC en matière de négociation collective. L'engagement est pris que ces compétences seront maintenues. La DGT est chargée de valider juridiquement cette orientation en vérifiant que les compétences de la CNNC iront dans le sens voulu par le gouvernement. Ces vérifications seront apportées dans les meilleurs délais.

La deuxième précision concerne le champ des réformes visées. **M. Larcher** souligne que seul le code du travail est concerné. Le champ ne sera pas étendu, comme cela a été demandé par certaines organisations, aux questions économiques et financières, à protection sociale, à la politique fiscale, qui relèvent du code de la sécurité sociale ou du code général des impôts.

En ce qui concerne les interrogations de la CFDT et de la CFTC sur une Commission mixte paritaire, le gouvernement a souhaité éviter les formalismes excessifs. Au moment de la transposition d'un accord signé, les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat auditionneront les partenaires en toute transparence pour comprendre l'équilibre dégagé et les accords entre les partenaires sociaux dans le cadre du dialogue social

Concernant les délais, **M. Larcher** souligne qu'il est apparu préférable de laisser aux partenaires sociaux, en fonction de la complexité du sujet abordé et de ses enjeux, la maîtrise de l'évaluation du temps nécessaire aux négociations.

Pour ce qui est de la précision demandée par plusieurs organisations sur les acteurs de ce dialogue social, le ministre propose qu'il y ait un amendement gouvernemental pour

répondre à ce souhait de clarification. Il rappelle que le texte n'a pas vocation à modifier les règles applicables en matière de représentativité en l'état actuel.

Sur le sujet de la représentativité, le calendrier laisse à penser que décembre et janvier seront utilisés pour débattre des conclusions du CES, à condition que les choses fassent l'objet d'une convergence suffisante.

M. Larcher précise que le projet n'affecte pas les facultés d'auto-saisine par les partenaires sociaux pour engager une négociation, notamment au niveau interprofessionnel. Cette auto-saisine doit même être encouragée. Le projet prévoit une obligation de concertation préalable pour le Gouvernement avec les partenaires sociaux, mais les partenaires auront toujours la liberté de se saisir de tel ou tel sujet.

Concernant le document d'orientation, tout a été fait selon le ministre pour ne pas préjuger de la position des partenaires sociaux. Quant à la référence aux options et modalités envisagées, la rédaction a été modifiée pour prendre précisément en compte les préoccupations des partenaires sociaux. Il a semblé opportun que ce document ne soit pas trop général et qu'il indique les axes de la réforme envisagée, sans pour autant que les partenaires soient liés par les modalités envisagées.

En ce qui concerne la définition de l'urgence avérée, **M. Larcher** rappelle la volonté du gouvernement de se donner la possibilité, dans des circonstances particulières tels que la santé ou la sécurité publiques, de légiférer dans des délais très brefs.

Sur la place à accorder aux régions, notamment en matière de formation professionnelle, le ministre insiste sur la nécessité d'un bilan sur le mode de fonctionnement du Conseil national sur la formation tout au long de la vie. On ne peut pas imaginer traiter de ce sujet ou sur d'autres sujets relatifs à l'emploi, sans le faire avec les régions.

Au final, **M. Larcher** souligne qu'il y aura donc des réponses aux préoccupations des partenaires sociaux. Tout sera fait pour que la CNNC soit effectivement renforcée par la réforme. Il y aura dans cet esprit un amendement gouvernemental.

M. Borloo confirme que des précisions sur la reconnaissance au niveau « interprofessionnel », sur l'urgence « avérée », et sur les compétences de la CNNC seront apportées.

La séance est levée à 17 heures.

ANNEXE 3

LES GRANDES DATES DU DIALOGUE SOCIAL EUROPÉEN

(données de la Commission européenne)

– **1985** : Lancement du dialogue bipartite, amorcé et soutenu par la Commission, appelé traditionnellement le "processus de Val-Duchesse", d'après l'endroit où la première rencontre a été organisée. Les partenaires sociaux commencent à adopter des avis communs non contraignants.

– **1991** : Dans le contexte de la Conférence intergouvernementale de 1991, les partenaires sociaux négocient l'accord du 31 octobre, qui propose des réformes des modalités décisionnelles fixées par le traité dans le domaine de la politique sociale. Ces propositions sont intégrées pratiquement mot pour mot dans le protocole sur la politique sociale annexé au traité sur l'Union européenne.

– **1993** : Communication de la Commission concernant la mise en oeuvre du protocole sur la politique sociale [COM(1993) 600 final].

– **1994** : Entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne.

– **1995** : Aboutissement des négociations sur le congé parental, le premier accord-cadre conclu au titre de l'article 139 et mis en œuvre par une directive du Conseil.

– **1996** : Communication de la Commission concernant le développement du dialogue social au niveau communautaire [COM(1996) 448 final].

– **1997** : Aboutissement des négociations sur le deuxième accord-cadre mis en œuvre par voie de directive, sur le travail à temps partiel.

Les dispositions du protocole sur la politique sociale sont intégrées au traité d'Amsterdam, dans les articles 138 et 139.

– **1998** : 20 mai: La communication de la Commission intitulée "Adapter et promouvoir le dialogue social au niveau communautaire" [COM(1998) 322 final] définit les critères de la création, de la composition et du fonctionnement des comités du dialogue sectoriel et imprime un nouveau départ au dialogue social sectoriel sur le plan européen.

– **1999** : Aboutissement des négociations sur le troisième accord-cadre mis en œuvre par voie de directive, sur les contrats de travail à durée déterminée.

– **2000** : Sommet européen de Lisbonne : les chefs d'État ou de gouvernement élaborent une stratégie pour le développement économique et social de l'Union européenne à l'horizon 2010. Cette vision commune nécessite une approche intégrée englobant plusieurs domaines de la politique économique, sociale et environnementale, de manière à obtenir « une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». La mise en oeuvre de l'agenda de Lisbonne implique la participation active des partenaires sociaux. En décembre: présentation de l'agenda de politique sociale au Conseil européen de Nice. Ce document

souligne l'importance du dialogue social dans la promotion de la compétitivité, de la solidarité et d'un équilibre approprié entre la flexibilité et la sécurité en matière d'emploi.

– **2001** : 11 décembre: "Contribution commune" des partenaires sociaux au Conseil européen de Laeken.

– **2002** :

26 juin : Communication de la Commission "Le dialogue social européen, force de modernisation et de changement" [COM(2002) 341 final].

Une nouvelle génération de textes élargissent le rôle de mise en oeuvre et de suivi des partenaires sociaux : tout d'abord, les partenaires sociaux ont adopté, en mars, un cadre d'actions pour le développement des compétences et des qualifications tout au long de la vie, qui sera mis en oeuvre via la méthode ouverte de coordination ; ensuite, en juillet, ils ont adopté l'accord sur le télétravail, le premier accord-cadre "autonome" au titre de l'article 139, dont ils assureront eux-mêmes la mise en oeuvre et le suivi ; enfin, le 28 novembre, ils ont adopté leur premier programme de travail pluriannuel commun (2003-2005).

28 novembre adoption du premier programme de travail pluriannuel pour les années 2003-2005.

– **2003** : Premier Sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi, avec la Présidence du Conseil, le Président de la Commission et des représentants, au plus haut niveau, des partenaires sociaux (sur la base de la décision du Conseil du 6 mars 2003).

– **2004** :

12 août : Communication de la Commission "Partenariat pour le changement dans une Europe élargie – Renforcer la contribution du dialogue social européen" [COM (2004) 557 Final].

8 octobre : Adoption du deuxième accord-cadre autonome sur le stress lié au travail.

– **2005** : La révision de la stratégie de Lisbonne : Le Conseil européen (22-23 mars) a accentué l'importance d'un engagement actif des partenaires sociaux pour l'accomplissement des objectifs stratégiques de la croissance et de l'emploi.

Conclusion du cadre communautaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes identifiant les priorités d'actions pour les partenaires sociaux au niveau national.

29 septembre : sommet du Dialogue Social : 20 ans du dialogue social européen célébrées au Palais d'Egmont à Bruxelles.

– **2006** :

13 mars : première conférence du dialogue social sectoriel.

23 mars : présentation du deuxième programme de travail pluriannuel pour les années 2006-2008 au Sommet social tripartite.

25 avril : Signature du premier accord plurisectoriel qui protégera plus de 2 millions de travailleurs exposés aux poussières de silice cristalline.

ANNEXE 4

LE DIALOGUE SOCIAL DANS DIFFÉRENTS PAYS EUROPÉENS¹

- Suède
- Danemark
- Italie
- Belgique

¹ *Étude réalisée par le service des affaires européennes de l'Assemblée nationale.*

LE DIALOGUE SOCIAL EN SUÈDE

En Suède, le dialogue social et la négociation collective règlent l'essentiel des relations du travail, l'État intervenant le moins possible en la matière. Tous les secteurs d'activité sont concernés. Certains de ces accords sont très larges. On estime en général que 90 % du marché du travail est couvert par des accords collectifs.

Tel est le résultat d'une tradition historique qui remonte à la fin du XIX^e siècle, même si le premier accord collectif national a été conclu en 1905, dans la métallurgie.

Le « compromis de décembre » ensuite conclu, en 1906, entre la confédération syndicale LO, créée en 1898, et le syndicat des employeurs SAF, créé en 1902, a ensuite jeté les bases du système actuel, les entreprises acceptant le fait syndical et les salariés reconnaissant le droit pour les employeurs d'organiser le travail, ainsi que d'engager et de licencier leur personnel.

Cet édifice a ensuite été complété par quelques lois sur la médiation (loi de 1906 puis de 1920), le statut des accords collectifs (loi de 1928), ainsi que la liberté d'association et la liberté de négociation (loi de 1938). Il existe aussi un office national de médiation.

Les dispositions de ces textes ont ensuite été remplacées et complétées par la loi de 1976 sur la codétermination, sans que le contenu des règles anciennes ne soit substantiellement modifié. Dans ce cadre, les syndicats et les employeurs ont chacun un droit à la négociation avec l'autre partenaire social. Ce droit s'exerce dans un cadre collectif - le syndicat - pour les salariés, et pour les employeurs soit dans le cadre de l'organisation professionnelle, soit à titre individuel.

On distingue trois niveaux de conclusion des accords : le niveau national, la branche et l'entreprise ou l'établissement. Ces dernières années, le système autrefois centré sur des accords au niveau des trois principaux secteurs, le secteur privé, l'État, les municipalités, a eu tendance à se décentraliser, notamment pour le secteur public où les accords de 2003 ont confié aux instances locales la question des salaires.

Environ 80 à 90 % des salariés suédois sont syndiqués. Les trois principales confédérations sont LO pour les ouvriers, TCO pour les « cols blancs » et SACO, dont l'essentiel des effectifs proviennent du public, État ou municipalités.

Les domaines couverts par la négociation collective sont très larges et concernent l'ensemble des relations du travail, notamment les salaires, les conditions de travail, la participation des salariés au niveau de l'entreprise et sur le lieu de travail (la présence de représentants des salariés aux conseils d'administration des entreprises est pour sa part prévue par la loi), la flexibilité (et le recours au travail temporaire), le temps de travail, les retraites, l'égalité et l'absence de discrimination (domaines également couverts par une loi de 1991).

Les accords collectifs ne peuvent être étendus par la loi, mais ont des effets au-delà de leurs seuls signataires, puisqu'ils s'appliquent également aux non syndiqués et aux salariés qui sont membres d'un autre syndicat que le signataire. L'employeur en a l'obligation.

Les grèves sont en principe illégales pendant la durée des accords collectifs.

Par ailleurs, si la coutume est considérée comme telle sur le territoire concerné, l'employeur qui n'en est pas signataire doit quand même appliquer les dispositions d'un accord collectif.

Lorsqu'une loi intervient, l'État s'affirme comme l'un des partenaires du dialogue social. Le contenu de ce dialogue est, en effet, négocié dans le cadre d'un groupe de travail associant les partenaires sociaux, des experts désignés par consensus, les agences techniques compétentes et, en général, un juriste du ministère.

Lors de la préparation d'une loi, c'est le ministère de l'industrie, de l'emploi et des télécommunications qui est en relation avec les principales agences concernées : l'Agence de l'environnement du travail, l'Institut national pour la vie au travail, l'Agence suédoise des services de l'emploi.

Dans ce schéma, l'intervention des directives européennes est parfois considérée comme négative, car elle réduit le champ de la négociation collective et impose parfois à l'État de préparer avec les partenaires sociaux une législation jugée plus contraignante.

LE DIALOGUE SOCIAL AU DANEMARK

Le modèle danois de négociation collective est directement issu de l'histoire, du « compromis de septembre » conclu en 1899 après cinq mois de grève. Cet accord instaure le principe fondamental de l'interdépendance du patronat et des syndicats, ainsi que des règles de résolution des conflits par conciliation ou arbitrage. Le texte de l'accord, la "Grande convention", est toujours en vigueur, même s'il a été plusieurs fois modifié.

Il prévoit notamment les droits et obligations mutuels essentiels suivants : le droit de s'organiser ; le droit des employeurs d'organiser librement le travail et de recourir à la main d'œuvre qu'ils jugent nécessaire ; le droit à la lutte collective, grève et *lock out* notamment ; la clause de paix sociale, qui interdit le recours à la grève sur les matières réglées par une convention collective pendant sa durée de validité.

En complément, la convention de base, qui règle les relations entre la confédération des employeurs DA, créée en 1896, et la confédération syndicale LO, créée en 1898, fixe les dispositions sur les délégués du personnel, notamment leur protection, sur les licenciements des salariés comme des délégués du personnel, ainsi que sur la durée des conventions collectives, les modalités de leur résiliation et les cas de violation qui peuvent être portés devant le Tribunal du travail.

Par ailleurs, l'accord de 1908 entre LO et DA sur le règlement des conflits du travail, à savoir les règles applicables aux désaccords sur l'interprétation des conventions collectives, a ouvert la voie au principe de la réglementation du droit du travail par les partenaires sociaux, dans le cadre d'accords collectifs, lequel s'est imposé dans la pratique.

L'Etat intervient cependant, comme facilitateur, dans le cadre de la collaboration dite tripartite, fondée sur les principes suivants :

– il laisse aux partenaires sociaux le soin de fixer les conditions de travail et intervient le moins possible en la matière ;

– il collabore avec eux car ils sont obligatoirement consultés avant l'adoption des lois relatives au marché du travail ;

– dans un grand nombre de domaines, notamment pour la politique de l'emploi, les décisions les plus importantes sont prises par des instances centrales ou locales, commissions ou conseils, auxquelles participent les partenaires sociaux.

Enfin, la législation et la réglementation du travail ont souvent pour objectif, lorsqu'il en existe, de donner aux partenaires sociaux un cadre d'action à des négociations plus efficaces.

Les principales lois en vigueur sont les suivantes :

– la loi sur la liberté d'association de 1982. Elle prévoit notamment, pour le secteur public, l'obligation de réintégrer le salarié injustement licencié et, pour le secteur privé, la possibilité pour le juge d'opter entre la réintégration et le versement d'une indemnité ;

– la loi sur le Tribunal du travail compétent en cas de différend sur l'interprétation des conventions collectives ; celui-ci est saisi par les partenaires sociaux ;

– la loi sur la médiation des conflits du travail, qui vise à faciliter la conclusion des nouvelles conventions et à régler les conflits qui apparaissent lors des négociations ;

– la loi sur le statut juridique des salariés en cas de cession de l'entreprise ;

– la loi sur le préavis relatif aux licenciements en cas de diminution d'effectifs, qui prévoit l'obligation d'informer l'Agence pour l'emploi et de négocier avec les salariés ;

– la loi sur les congés payés ;

– la loi sur la protection contre le licenciement pour raisons syndicales ;

– la loi sur les informations médicales auxquelles l'employeur peut avoir accès ;

– la loi sur l'obligation d'établir un contrat de travail et de définir son contenu ;

– la loi sur l'interdiction de discrimination sur le marché du travail ;

– la loi sur l'égalité salariale entre les sexes.

Par ailleurs, le système d'extension par la loi des conventions collectives, qui existe dans certains États membres de l'Union européenne pour que celles-ci deviennent applicables à tous *erga omnes*, n'est pas nécessaire au Danemark. D'une part, un employeur est obligé d'offrir à tous ses salariés les mêmes conditions conventionnelles. D'autre part, les employeurs non syndiqués passent souvent des contrats dits « d'adhésion », par lesquels ils indiquent respecter la convention relative au secteur dont relève leur activité. Enfin, les conventions ont tendance à devenir les normes dans les domaines qu'elles couvrent.

Les accords généraux établis par les organisations syndicales nationales servent de cadre de négociation aux niveaux inférieurs, lesquels disposent cependant d'une certaine liberté d'appréciation pour fixer leurs règles. Ces dernières années, on constate une certaine tendance à la décentralisation de la négociation collective, des accords-cadres renvoyant aux partenaires sociaux concernés le soin de fixer les dispositifs nécessaires à leur mise en œuvre au niveau de l'entreprise.

Plus de 80 % des salariés sont au Danemark membres d'un syndicat. Le premier d'entre eux, le plus ancien, LO compte 1,5 million de membres. Viennent ensuite FTF (450 000 adhérents) pour les fonctionnaires et agents d'administration et AC (200 000 membres environ) qui représente les diplômés des universités et grandes écoles.

LE DIALOGUE SOCIAL EN ITALIE

I.- LE PARTAGE DES RÔLES ENTRE LA LOI ET LES CONVENTIONS COLLECTIVES

L'article 35 de la Constitution italienne, selon lequel « la République protège le travail sous toutes ses formes et dans toutes ses applications », est interprété comme confiant à la loi le soin d'assurer la protection des salariés. Il revient donc à la loi de garantir les dispositions minimales auxquelles la négociation collective ne peut pas déroger.

La méfiance des syndicats à l'égard des pouvoirs publics explique cependant le partage entre, d'une part, loi et règlement et, d'autre part, négociation collective. Ainsi, les relations individuelles entre salariés et employeurs sont traditionnellement régies par la loi et le règlement, tandis que les relations collectives sont régies par la négociation. Par conséquent, le droit syndical, les accords collectifs et la participation financière relèvent principalement de la négociation.

Avec le temps, les interférences entre la loi et la négociation collective se sont multipliées. Ainsi, il est arrivé à plusieurs reprises que la loi pose des principes et qu'elle envisage des dérogations par voie conventionnelle. À l'opposé, la loi apporte parfois des restrictions à la négociation collective, notamment pour en contrôler les éléments salariaux.

Notons également que secteur public et secteur privé se distinguent sur ce point. Alors que le secteur privé fonctionne sur le fondement de conventions collectives interprofessionnelles (signées par les partenaires sociaux, les confédérations syndicales et l'organisme patronal), le secteur public est régi par la loi. Il s'agit d'une différence qui n'est pas jugée positivement en Italie, parce que la vérification et la mesure de la représentativité des organisations syndicales n'existent que dans le secteur public, et parce que dans le secteur privé, les structures de représentation de base touchent de moins en moins de travailleurs. En fait, ce système dual fonctionne bien lorsque les syndicats sont unis.

Le pacte tripartite de juillet 1993, conclu entre les confédérations syndicales et patronales, et le gouvernement, a largement redessiné le système des relations sociales. En échange de l'acceptation par les syndicats de certaines contraintes macro-économiques, le gouvernement et le patronat ont reconnu le rôle contractuel des syndicats. De plus, le pacte a redéfini les principales caractéristiques de la négociation collective.

Les accords collectifs sont régis par le droit des contrats et n'ont en principe de force obligatoire que pour les employeurs et les salariés appartenant aux organisations signataires. En pratique cependant, et en vertu de la jurisprudence, les accords collectifs de branche sont le plus souvent applicables à tous les salariés de la branche considérée.

II.- LES PROCÉDURES DE CONCERTATION PRÉALABLES À L'ADOPTION DE TEXTES DE CARACTÈRE LÉGISLATIF

Compte tenu de la répartition bien établie entre la loi et la négociation collective, la concertation se manifeste davantage par la multiplication d'accords tripartites auxquels organisations syndicales de salariés et d'employeurs, ainsi que l'État, participent.

L'affaiblissement du système politique qui a résulté de la découverte des affaires de corruption dans les années 80 s'est ainsi traduit par la revalorisation des organisations syndicales et par la signature de plusieurs pactes tripartites entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Celui de juillet 1993, en refondant le système de négociation collective, renoue avec la tradition selon laquelle les relations collectives ne sont pas régies par la loi, le gouvernement jouant toutefois un rôle non négligeable dans cette refondation.

Cet accord portant sur la politique des revenus, signé le 23 juillet 1993, par les organisations syndicales, les organisations d'employeurs et l'État, a représenté un tournant dans les relations professionnelles italiennes. Il s'agit d'un accord assez complexe. Il a notamment, pour la première fois, codifié les formes de la négociation collective.

III.- LES INSTANCES DE CONCERTATION

A - Les organisations de salariés et d'employeurs

S'agissant des organisations syndicales de salariés, le taux de syndicalisation italien est d'environ 40 % des salariés actifs. Les trois organisations syndicales de salariés, représentatives au plan confédéral sont :

– la CGIL, (re)créée à la fin du fascisme, qui a été influencée par le parti communiste et le parti socialiste. Elle compte 5,2 millions d'adhérents, dont la moitié de retraités.

– la CISL, fondée en 1950 par des militants catholiques. Elle a 3,8 millions d'adhérents, dont 1,6 million de retraités.

– l'UIL, fondée en 1950 par des militants républicains et sociaux-démocrates comprend 1,6 million d'adhérents, dont 400 000 retraités.

Il est à noter que le nombre important de retraités s'explique par le rôle actif des organisations syndicales dans la défense des retraites. Ces trois organisations syndicales de salariés sont adhérents, au niveau européen, à la CES.

Les organisations d'employeurs sont quant à elles très nombreuses, suivant les grands secteurs d'activité. On compte ainsi la Confcomercio (commerce) ; l'Assicredito (établissements bancaires et de crédit), la Confartigianato (artisanat). La plus importante est la Confindustria, qui représente les entreprises industrielles du secteur privé. Elle regroupe près de 130 000 entreprises employant environ 4 millions de personnes. Au niveau européen, elle est adhérente à l'UNICE.

B – Les différents types d'accords

La directive européenne sur les comités d'entreprise européens (adopté le 22 septembre 1994) a été transposée en Italie par le biais d'un accord interprofessionnel, signé le 6 novembre 1996. L'existence des comités d'entreprise européens est saisie comme une opportunité. Elle permet, selon les syndicats, d'agir au sein des grandes entreprises.

En fonction du niveau de la négociation collective, les accords sont signés par les confédérations syndicales et patronales, les syndicats et les associations patronales de branche considérés comme représentatifs, l'employeur et la " représentation syndicale unitaire " (RSU : *Rappresentanze Sindacali Unitarie*). La RSU est l'organe de représentation des salariés dans les établissements de plus de quinze salariés. Elle se substitue à la

"représentation syndicale d'entreprise". Elle a été instituée par l'accord interconfédéral du 1^{er} mars 1991 et légitimée par l'accord tripartite du 23 juillet 1993 (deux tiers de ses membres sont élus par l'ensemble du personnel, tandis que le dernier tiers est constitué de représentants des syndicats qui ont signé l'accord collectif national de branche couvrant l'établissement).

Les différentes catégories d'accords qui en résultent sont les accords interconfédéraux, auxquels le gouvernement peut être associé (qui règlent des questions de principe et déterminent les dispositions minimales applicables à tous les salariés), les accords nationaux de branche (qui fixent les dispositions minimales applicables à tous les salariés d'un secteur d'activité), les accords provinciaux de branche (dans quelques secteurs comme l'agriculture ou le bâtiment), et enfin les accords d'entreprise (qui régissent essentiellement les questions d'organisation du travail).

Afin de rationaliser la structure de la négociation collective, l'accord tripartite du 23 juillet 1993 a fixé les nouvelles règles du jeu social et officialisé pour la première fois un système de négociations à deux niveaux (la branche et l'entreprise) fondé sur une sorte de principe de subsidiarité. La branche traite des questions (salaires, classifications, etc.). Sur cette base l'entreprise aborde les questions spécifiques à traiter au plan local, de même que les possibles augmentations salariales, sous forme de primes, liées à la compétitivité et à la rentabilité de l'entreprise. Une déclaration de principe a été faite pour l'introduction d'une loi sur l'extension collective des contrats à l'ensemble des salariés.

IV.- LES « BONNES PRATIQUES »

Il n'existe pas à proprement parler de chartes de « bonnes pratiques ».

Néanmoins, l'accord de juillet 1993 prévoyait que le dispositif mis en place serait évalué par les parties contractantes (État, organisations syndicales, organisations d'employeurs) afin d'y apporter le cas échéant les correctifs nécessaires. À cette fin, le gouvernement a mis en place, en septembre 1997, une commission, présidée par Gino Giugni, chargée d'évaluer le fonctionnement du modèle de politique des revenus et de la dimension contractuelle prévue par l'accord.

Le rapport d'évaluation, rendu public fin mars 1998, souligne notamment que la mise en place du système de négociation collective défini dans l'accord a permis l'instauration d'un climat de faible conflictualité sociale et pose les bases d'un modèle de concertation et de participation.

LE DIALOGUE SOCIAL EN BELGIQUE ⁽¹⁾

Le modèle de dialogue social belge est un compromis entre les pratiques du Nord et celles du Sud ; Ce système allie un syndicalisme idéologique et divisé à la primauté de la négociation collective, une grande part du pouvoir de négociation étant réservé à la négociation par secteurs.

En Belgique, le système de dialogue social laisse une large place à la négociation collective dans laquelle les syndicats jouent un rôle important. Le taux de syndicalisation, qui se situe entre 55 et 65 % selon les méthodes de calcul, est l'un des plus hauts d'Europe. Il est particulièrement élevé parmi les ouvriers (95 %) et les demandeurs d'emploi (88 %), plus faible parmi les agents du service public (59 %) ou les employés (44 %).

I.- LES INSTANCES DE CONCERTATION NATIONALES

Le Conseil Central de l'Économie (CCE) et le Conseil National du Travail (CNT) sont les principales institutions nationales coiffant une structure de négociation/concertation qui s'est développée au cours du temps et qui s'articule à différents niveaux.

Le CNT réunit, à l'instar du CCE, les organisations de travailleurs et d'employeurs dites représentatives du monde économique et social belge. Il compte 24 membres effectifs et 24 membres suppléants, nommés par arrêté royal pour une durée de 4 ans renouvelables. Les sièges sont répartis à égalité entre les organisations de travailleurs et d'employeurs.

La loi organique du 29 mai 1952 investit le CNT des compétences suivantes :

– la première, et de loin la plus importante, consiste à rendre des avis ou formuler des propositions concernant les matières d'ordre social à l'attention du Gouvernement et/ou du Parlement belges ;

– la seconde, annexe, vise à émettre des avis sur les conflits d'attribution pouvant surgir entre les commissions paritaires.

Depuis la loi du 5 décembre 1968, le CNT a également le pouvoir de conclure des conventions collectives de travail pour l'ensemble des secteurs d'activités économiques, ou par secteurs.

En outre, le CNT a une mission d'avis ou de proposition préalable à l'adoption des arrêtés d'exécution des conventions collectives ; en ce qui concerne aussi bien le droit du travail individuel et collectif (durée du travail, contrats de travail, protection de la rémunération, ...) que le droit de la sécurité sociale (assujettissement à la sécurité sociale, notion de rémunération cotisable, pensions, ...).

(1) Synthèse rédigée sur la base d'une note de la mission économique auprès de l'ambassade de France en Belgique.

II.- UNE ARTICULATION À TROIS NIVEAUX

La concertation sociale s'articule à trois niveaux : L'entreprise, le niveau interprofessionnel et le plan national, mais une grande part du pouvoir de négociation est réservé aux secteurs.

Au sein de l'entreprise, cohabitent trois organes de concertation :

– le conseil d'entreprise, lorsque celle-ci occupe un certain nombre de travailleurs, et dont les compétences sont entre autres définies par la convention collective de travail n° 9 conclue au CNT le 9 mars 1972,

– le comité pour la prévention et la protection au travail pour ce qui est de l'hygiène et de la sécurité et la délégation syndicale.

Au niveau des branches ou secteurs d'activités, ce sont les 150 commissions et sous-commissions paritaires qui permettent aux organisations de travailleurs et d'employeurs de réguler, par la conclusion de conventions collectives de travail, les conditions de travail des employeurs et des travailleurs qui en relèvent. Les sujets dits économiques sont traités par les commissions consultatives spécifiques anciennement dénommées conseils professionnels.

Le CNT et le CCE, au niveau interprofessionnel, couvrent, par leur action conjuguée, l'ensemble des branches d'activités de l'économie belge pour l'ensemble des matières du ressort de l'organisation fédérale.

Ils entretiennent des contacts soutenus avec le Conseil économique et social de la Région wallonne (CESRW), le *Sociaal Economische Raad van Vlaanderen* (SERV), le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-capitale ainsi que le Conseil économique et social de la Communauté germanophone.

Les lois de réformes institutionnelles adoptées dans les années 80 ont en effet abouti à investir les Communautés et les Régions de diverses compétences en matière économique ainsi que d'accompagnement social des personnes. Ce mouvement s'est doublé de la mise sur pied d'organes régionaux assurant la prise en compte des intérêts locaux des organisations de travailleurs et d'employeurs.

D'autre part les instances dirigeantes des organisations de travailleurs et d'employeurs se rencontrent régulièrement en dehors des enceintes existantes au plan interprofessionnel. Elles forment le « groupe des 10 ». Les contacts qu'entretient ce groupe des 10 sont essentiels aux rapports entre les organisations ainsi qu'avec le gouvernement. Ils sont à la base de la conclusion d'accords interprofessionnels dont le dernier date de janvier 2005. Ces accords sont des lignes directrices des politiques que souhaitent voir mener les organisations dans les matières qui les intéressent et qu'elles adressent au gouvernement mais aussi à leurs représentants au niveau des secteurs de manière à guider leurs négociations.

III.- L'ACCORD INTERPROFESSIONNEL POUR LA FIXATION D'UNE NORME SALARIALE

La Belgique est l'un des derniers pays d'Europe à conserver un système centralisé de fixation des salaires qui repose d'une part sur une indexation par rapport à l'inflation, d'autre part, sur la négociation tous les deux ans d'une norme salariale par les partenaires sociaux, dans le cadre d'un accord interprofessionnel. Le dernier accord a été signé en janvier 2005

après de longues et laborieuses négociations et sa mise en place au niveau des secteurs se révèle tout aussi difficile. Certains observateurs estiment que le modèle de concertation basé sur les secteurs n'est plus adapté à une réalité économique de plus en plus complexe dans laquelle les frontières entre domaines d'activité tendent à se dissiper.

Ce dernier accord avait abouti à la conclusion d'une norme salariale exceptionnellement basse dans l'histoire des négociations belges. Fixée à 4,5 %, et compte tenu d'une inflation estimée à 3,3 %, elle n'autorisait qu'une croissance de pouvoir d'achat minimale de 1,2 %. Pourtant, le rapport du mois de novembre 2005 du Conseil Central de l'Économie montrait qu'en 2005-2006, l'évolution des coûts salariaux horaires en Belgique s'était élevée à 5,1 %, une progression supérieure de 2,1 points de pourcentage à celle des trois principaux partenaires commerciaux du Royaume (France, Allemagne, Pays-Bas). La moitié de cette différence était attribuée à une inflation plus élevée que prévu en Belgique et l'autre moitié à une augmentation plus faible des coûts salariaux dans les trois pays limitrophes.

Or, la loi visant à sauvegarder la compétitivité de l'économie belge (votée en 1989 et revue en 1996) stipule que les salaires ne peuvent excéder la moyenne des trois pays voisins. Si tel est le cas, un rattrapage doit intervenir.

En mars 2006, le Premier Ministre a demandé aux partenaires sociaux de conclure un « pacte de compétitivité » préalablement aux prochaines négociations de l'accord interprofessionnel qui se dérouleront à l'automne. À l'issue d'un âpre mais rapide débat, les partenaires sociaux ont rendu publique une déclaration d'engagement en quatre volets : coûts salariaux, formation, innovation et diversité sur le lieu de travail.

Afin de rétablir la compétitivité des entreprises belges, les partenaires sociaux se sont engagés pour « une économie compétitive en faveur de l'emploi ». Dans cet objectif, ils se sont déclarés en faveur d'une application plus stricte de la loi de 1996 qui permettrait d'éviter les dérapages au niveau sectoriel en généralisant le système des accords « all-in », dans lesquels l'indexation des salaires reste garantie mais où une éventuelle bouffée d'inflation non prévue est neutralisée par la compression de la hausse du pouvoir d'achat s'ajoutant à l'indice. Ils ont cependant mis sur le même plan les problèmes de formation, d'innovation, de coûts salariaux et de cotisations patronales.

En dehors de ce système de concertation permanent, le Gouvernement peut décider de réunir les partenaires sociaux sur des sujets particuliers, la dernière négociation en date ayant par exemple porté sur la mise au point d'un « pacte de solidarité entre les générations » sur la question du vieillissement.