

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Mission d'information sur le paritarisme

- Audition, ouverte à la presse, de M. Jean-Denis Combrexelle, président de la section sociale du Conseil d'État.....2
- Présences en réunion ..... 13

Mercredi  
18 novembre 2015  
Séance de 16 heures 35

Compte rendu n° 03

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

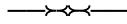
**Présidence de  
M. Arnaud Richard,  
*président***



## MISSION D'INFORMATION SUR LE PARITARISME

**Mercredi 18 novembre 2015**

*La séance est ouverte à seize heures trente-cinq.*



*(Présidence de M. Arnaud Richard, président de la mission d'information)*

*La mission d'information sur le paritarisme procède à l'audition, ouverte à la presse, de M. Jean-Denis Combrexelle, président de la section sociale du Conseil d'État.*

**M. le président Arnaud Richard.** Monsieur Combrexelle, vous présidez la section sociale du Conseil d'État depuis novembre 2014, après avoir été directeur des relations du travail, de 2001 à 2006, puis directeur général du travail, de 2006 à 2014. Vous êtes également membre et président des séances du Haut Conseil du dialogue social, et l'auteur d'un rapport fameux remis au Premier ministre en septembre dernier sur « La négociation collective, le travail et l'emploi ».

Vous êtes régulièrement invité à vous exprimer devant la représentation nationale, notamment devant la commission des affaires sociales ou ses missions d'information. Vous avez d'ailleurs récemment été auditionné par cette commission, le 4 novembre dernier, sur les propositions de votre rapport.

Je tiens donc à vous remercier d'avoir à nouveau répondu favorablement à l'invitation de notre mission d'information qui, créée par la conférence des présidents, comprend des députés appartenant à diverses commissions et qui entendent s'interroger sur l'état du paritarisme, entendu au sens très large, sur son efficacité, sa pertinence et ses évolutions possibles ou souhaitables – notamment son adaptation aux nouvelles formes de travail, qui tient particulièrement à cœur à notre rapporteur Jean-Marc Germain.

Au regard de ces interrogations, vous comprenez qu'il était très important pour nous de vous entendre, non seulement sur les préconisations de votre rapport, mais aussi sur votre expérience en tant qu'ancien directeur général du travail, qui vous a probablement conduit à vous forger un point de vue sur le paritarisme, à la fois en tant que mode d'élaboration d'un certain nombre de règles et en tant que mode de gestion.

**M. Jean-Denis Combrexelle, président de la section sociale du Conseil d'État.** Le rapport que j'ai rendu partait d'un constat paradoxal. Alors qu'il est de bon ton de dire que, avec ses 3 000 pages, le code du travail sature le dialogue social et la négociation collective, et tue l'initiative, la réalité s'avère plus compliquée. Il faut donc faire attention aux faux diagnostics, d'où sont tirées des conséquences inappropriées.

Depuis les lois Auroux de 1982, une constante s'est imposée, qui a dépassé les gouvernements, quelle que soit leur couleur politique : le code du travail français est l'un de ceux qui, en Europe, renvoient le plus à la négociation collective. Les lois Auroux ont ainsi créé les accords dérogatoires. Puis est venue la loi Aubry sur le temps de travail, qui a provoqué, en 1999 et 2000, un pic d'activité sur les accords d'entreprise. Ensuite, la loi Fillon de 2004 a autonomisé l'accord d'entreprise par rapport à l'accord de branche. Puis la loi Larcher de 2007 a elle aussi renvoyé à la négociation en cas de réforme importante. En 2008, la loi Bertrand a réformé les règles de la représentativité syndicale, condition nécessaire pour

que les parties prenantes soient plus légitimes pour négocier. La loi Sapin de 2014 a réformé les règles de la représentativité patronale. Une loi de 2013 a également ouvert à la négociation les plans de sauvegarde de l'emploi (PSE), sujet sensible.

Je ne veux pas faire un décompte plus exact de toutes les mesures qui ont modifié le code du travail en renvoyant à la négociation. Si l'on compare avec la situation en Allemagne, le droit français renvoie en tout cas davantage à la négociation que le droit allemand. Telle est du moins la situation sur le plan juridique.

Car, en pratique, les choses sont plus nuancées et plus compliquées. Dans mes précédentes fonctions de directeur général du travail, j'ai signé pendant treize ans les bilans annuels des négociations collectives, portant sur environ mille accords de branche par an. J'aurais donc mauvaise grâce à mettre en doute ces statistiques favorables, correspondant à un volume de 40 000 à 45 000 accords d'entreprise en vigueur. Rappelons aussi que la négociation se déroule non seulement au niveau interprofessionnel, qui n'est pas inactif, mais encore au niveau d'entreprise. À ce dernier niveau, des syndicats signent des accords, quoiqu'ils n'aient pas toujours la réputation de le faire.

Même si, d'un point de vue quantitatif, le droit renvoie beaucoup à la négociation, un problème se pose sur le plan qualitatif. J'ai présidé pendant treize ans la commission d'extension des accords, compétente pour valider les accords de branche, et j'ai pu constater qu'ils ne font souvent que paraphraser le code du travail, voire qu'ils sont parfois en retrait par rapport à lui, sur des sujets comme l'égalité entre les hommes et les femmes. Il ne suffit donc pas d'ajouter des couches normatives supplémentaires pour relancer la négociation collective.

Pourquoi est-il au fond si difficile de mener des négociations collectives en France, par rapport à la situation qui prévaut en Allemagne et, *a fortiori*, dans les pays scandinaves ? Cette question a paru importante aux membres du groupe de travail. Parfois, cela est dû à des raisons culturelles. C'est le point que nous avons traité en premier. Je déplore que cela soit passé inaperçu aux yeux des commentateurs, qui se sont par exemple davantage attardés sur la proposition de faire prévaloir l'accord d'entreprise sur l'accord de branche. Pourtant, nous voulions justement que ce point ne soit pas mis sous le boisseau, mais réfléchir au contraire à un problème assez profond, qui se formule en termes de confiance, de loyauté, de méthode et de formation... Autant de questions qui apparaissent importantes si vous discutez avec les négociateurs.

Il est courant – c'est même, dans la presse, un « marronnier » – de rejeter sur les syndicats la faute d'un échec de la négociation collective. Certes, il y aurait beaucoup à dire à ce sujet, s'agissant notamment de leur manque d'attractivité pour les jeunes générations ; leurs négociateurs appartiennent souvent à la tranche d'âge des seniors. Mais je relève aussi de grosses difficultés du côté des entreprises et du monde patronal. Les directeurs des ressources humaines n'ont souvent pas de place au sein du comité exécutif des groupes, car le dialogue social n'est pas considéré comme un sujet central. Peu présents, ils n'apparaissent que pour des raisons liées à l'efficacité du management. Dans la réflexion sur la stratégie, la négociation collective et le dialogue social ne sont pas déterminants. Du côté des entreprises moyennes, confrontées à des problèmes de commande ou même de survie, les experts en stratégie qui les conseillent ne sont pas concentrés sur la négociation, comme la consultation de leurs sites internet suffirait à vous en convaincre.

Nous insistons également sur la structuration ou restructuration des branches, sujet prioritaire pour le Gouvernement. En mettant à part les conventions agricoles, on compte quelque 750 branches... À côté de grandes branches, telles la chimie ou la métallurgie, il y a des micro-branches, comme celle des guides amazoniens. Entre ces deux extrêmes, on trouve de nombreuses branches qui ne disposent pas de l'expertise nécessaire, notamment du côté patronal, pour négocier sur des sujets comme l'égalité entre les hommes et les femmes, les qualifications ou l'épargne salariale...

Mais l'administration et les pouvoirs publics sont aussi en cause. À partir d'une loi qui veut renvoyer au dialogue social, l'Assemblée nationale, le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel, habités par une certaine idée de la sécurité juridique et des relations sociales, ajoutent des normes supplémentaires, qui sont autant de verrous, loin de l'intention initiale. Ce système, qui s'est généralisé, crée en France un climat qui n'est pas favorable à la négociation. Rien n'y changerait si l'on supprimait 2 000 pages du code du travail, puisque les raisons culturelles subsisteraient. Loin de vouloir jouer au technocrate, je veux donc défendre une position dénuée de préjugés, qui est le fruit de mon expérience.

**M. le président Arnaud Richard.** N'est-ce pas le modèle culturel de type « liturgique » dont parle votre rapport ?

**M. Jean-Denis Combrexelle.** En effet. Les négociations nocturnes qui, sans être à proprement parler amusantes, faisaient du moins partie d'un jeu accepté par tous, appartiennent à une liturgie qui ne parle désormais plus du tout et apparaît déconnectée de la réalité. Or cette dimension n'est pas liée au droit applicable. Certains journalistes ont salué comme un artifice de présentation, à même de faire oublier les propositions subséquentes, notre traitement de ces aspects en première partie du rapport. Pourtant, loin de vouloir être habiles, nous entendions par là marquer une priorité, non « faire passer la pilule ». En France, rien ne semble important si ce n'est inscrit dans la loi.

Une autre partie du rapport traite de la réécriture du code du travail. Je ne renierai pas le travail de recodification à droit constant auquel j'ai contribué. Mais je dois dire que, comme membre du Conseil d'État, j'ai aussi travaillé sur la législation des brevets et que j'en ai tiré quelques enseignements. Que le code de la propriété intellectuelle soit complexe n'est pas gênant, car ceux qui ont à s'en occuper sont des spécialistes. Il en va différemment s'il s'agit, comme pour le code du travail, d'un droit d'application dans la vie quotidienne. Ainsi, la distinction n'est pas toujours claire entre ce qui relève du droit impératif ou de la négociation. Il faut établir un partage plus net entre les deux.

Cela n'ira pas sans quelque délai, mais le chômage et la situation économique pressent. Aussi me semble-t-il qu'il convient d'isoler le plus rapidement possible quatre champs : temps de travail, conditions de travail, emploi et salaires. Le Gouvernement voudrait pour chacun d'eux une maquette ciblant mieux ce partage et établissant un calendrier à court terme et à un calendrier à quatre ans.

J'en viens à l'inversion des normes que nous soutiendrions prétendument, à savoir un primat de l'accord d'entreprise sur la loi. Nous n'avons rien proposé de tel, ni même seulement un tel primat au profit de l'accord de branche. J'ai seulement plaidé en faveur du respect d'une sorte de principe de subsidiarité. Distinguons entre la loi, l'accord de branche et l'accord d'entreprise. La première doit fixer les grands principes. Il peut s'agir d'un sujet très politique : la durée légale du travail doit-elle par exemple en relever ? Le doute est moins grand pour un principe comme l'interdiction de la discrimination. S'agissant des accords de

branche, il est évident que la situation diffère entre la branche du conseil et celles des travaux publics ou du commerce de ville. Quant aux accords d'entreprise, il faudrait que de plus en plus de sujets relèvent d'eux, non pour faire plaisir aux entreprises, mais parce que le code du travail ne saurait, comme tombé du ciel, régir toutes les situations dans le détail. Les salariés eux-mêmes ont besoin que soit prise en compte la situation propre à l'entreprise. Je dirais donc qu'il faut que la régulation s'opère au plus près des situations de travail.

Mais il ne s'agit pas de déroger à la loi par un accord d'entreprise. Devenue pour ainsi dire un sujet de guerre de religion, l'inversion des normes véritable signifierait en effet qu'un accord d'entreprise prime la loi. Je n'écrirai jamais rien de tel, car il ne peut y avoir de dérogation à un principe établi démocratiquement. En revanche, il convient de rechercher le bon partage entre les trois différents niveaux de normes, selon qu'il s'agit de traiter un sujet économique, un sujet social ou un sujet politique.

**M. le président Arnaud Richard.** J'ai fait l'expérience de deux débats sur un projet de loi d'extension d'accord national interprofessionnel (ANI). Celui qui était porté par Michel Sapin fut relativement rapide à examiner, tandis que celui qui était porté par François Rebsamen s'est révélé beaucoup plus fastidieux, car les partenaires sociaux n'ont pas hésité à s'y inviter...

**M. Jean-Denis Combrexelle.** Je parlais plus de l'articulation entre la loi, l'accord de branche et l'accord d'entreprise que de l'articulation de la démocratie sociale et de la démocratie politique. Mais, avec Gérard Larcher, j'ai participé à la rédaction de l'article L. 1 du code du travail qui joue un rôle très important dans les relations entre syndicats et pouvoirs publics. Né du débat sur le contrat nouvelles embauches (CNE) et sur le contrat première embauche (CPE), cet article prévoit que, chaque fois que le Gouvernement envisage une réforme en matière d'emploi, de travail et de formation professionnelle, elle doit être précédée d'une demande de négociation avec les partenaires sociaux.

Or deux libellés étaient en concurrence pour cet article. Le premier comptait trois pages : tout y était prévu dans le détail. Le second, plus concis, fut finalement adopté : il s'agissait de disposer d'un instrument souple.

Le lien qui existe entre l'accord et la loi n'est donc pas écrit dans la loi, car il s'agit d'une question politique. Du point de vue juridique, le Parlement est souverain et n'est pas lié par l'ANI. Mais le rapport entre l'ANI et la loi reste de nature politique. Le Parlement peut ne pas se sentir lié par les choix qui ont été faits. D'autres solutions que l'article L. 1 ne seraient pourtant pas viables, car son imprécision a le mérite de laisser une marge d'interprétation aux acteurs.

**M. Jean-Marc Germain, rapporteur.** Rapporteur de la loi sur la sécurisation de l'emploi, visant à étendre l'ANI, j'ai consulté les partenaires sociaux, mais je reste convaincu que le Parlement reste souverain, car il est porteur de l'intérêt général, sur des sujets comme la protection sociale des travailleurs. Nous devons donc assumer ce que j'ai appelé une valse à trois temps. Il faut prendre en compte le lourd travail des partenaires sociaux, mais évaluer également dans quelle mesure la capacité à conclure de futurs accords peut être affectée par un écart trop important entre la loi et l'ANI.

La proposition n° 35 de votre rapport préconise de donner la priorité aux accords collectifs d'entreprise, dits alors « accords ACTES », lorsqu'ils sont relatifs aux quatre sujets prioritaires que vous identifiez. Ils pourraient ainsi traiter de la durée légale du travail,

soulevant la question de la majoration des heures supplémentaires, ou encore du contrat de travail ou des salaires. Mais le Gouvernement a écarté ces questions. Auriez-vous d'autres sujets en tête ? Je crois qu'une négociation sur la durée maximale du travail se heurterait par exemple aux normes internationales. Quels sont les points sur lesquels une évolution permettrait de développer l'activité des entreprises tout en protégeant mieux les salariés ?

Dans la proposition n° 42, vous prônez l'institution d'une règle faisant prévaloir, dans l'intérêt général et l'intérêt collectif des salariés, les accords collectifs préservant l'emploi sur les contrats de travail. Pensez-vous seulement aux accords collectifs de réduction du temps de travail ou aux accords de maintien dans l'emploi ? Envisageriez-vous que cette règle puisse être inscrite dans le code du travail comme un principe général ?

Vous avez évoqué la réécriture du code du travail, à repeigner en fonction d'un partage entre règles d'ordre public et règles subsidiaires, par l'adoption d'une « loi balai ». Souscrivez-vous aux thèses défendues par Antoine Lyon-Caen et Robert Badinter dans leur ouvrage *Le Travail et la loi* ? Comment les comprenez-vous d'ailleurs ? S'agit-il de ne retenir que cinquante principes fondamentaux et de laisser tout le reste comme matière à la négociation collective ? Ou bien le code du travail ne contiendrait-il que cinquante articles, mais les accords et la jurisprudence en vigueur resteraient valables pour fixer les autres règles du droit du travail ?

Votre rapport n'évoque pas les sujets relevant du pouvoir de direction. Mais le plan de formation ne pourrait-il par exemple faire l'objet d'une négociation collective ?

Notre mission souhaite formuler un jugement sur les conséquences que les nouvelles formes de travail auront sur le paritarisme et la négociation sociale. Comment mesurez-vous l'ampleur de ces mutations du travail, notamment l'« ubérisation » de l'économie ? Sans qu'il y ait parfois de dépendance salariale, une subordination économique existe. Pensez-vous qu'il faille développer un nouveau statut de l'auto-entrepreneur ou que tout le monde puisse être soit salarié, soit chef d'entreprise ?

Enfin ne faudrait-il pas que le compte personnel d'activité relève d'un paritarisme de gestion, comme l'assurance-chômage, voire d'un système tripartite ou quadripartite ? Ou faut-il conserver les différents types de gestion qui sont en vigueur aujourd'hui ?

**M. Jean-Denis Combrexelle.** Je répondrai d'abord sur les nouvelles formes de travail et l'ubérisation, même si ma mission portait sur la négociation collective et n'avait pas pour fin de répondre à cette question, d'autant que le rapport Mettling l'aborde déjà.

J'ai souvent entendu que le code du travail avait été construit pendant la révolution industrielle, à l'époque d'une subordination claire de l'employé à l'employeur, et que l'évolution actuelle le condamnait à disparaître. Pourtant, les prestataires d'Uber connaissent bien une situation de dépendance. Un droit ou des droits l'organisent-ils ? J'ai évoqué le sujet avec des collègues espagnols et italiens : leurs lois encadrent cette dépendance. Dans le cadre d'une sorte de troisième voie, celui qui transporte des colis dans ce type de prestation est couvert par des règles relatives au temps de travail ou à la protection sociale. En France, on est soit salarié, soit indépendant. Mais, dans ce dernier cas, le juge peut toujours requalifier la situation en salariat, par exemple pour celui qui exerce des activités de taxi. À terme, une troisième catégorie de travailleur pourrait donc voir le jour, qui apporterait à ces nouveaux indépendants un minimum de protection sociale. Quant à dire, comme on l'entend parfois, que 90 % des salariés finiront par être des indépendants, je ne le crois pas.

Le compte personnel d'activité constitue un sujet politique. La seule certitude est que, lorsque plus de 80 % des embauches prennent la forme non seulement de contrats à durée déterminée, mais de contrats à durée déterminée très courte, un écart se fait jour entre les générations. Si le droit n'est plus lié au contrat de travail, il faut reconstruire le code du travail pour que les périodes interstitielles entre les contrats ne constituent pas autant de vides juridiques. Le compte pénibilité, le compte personnel de formation et le compte épargne temps ont tenté de répondre à cette situation. Mais une évolution est sans doute nécessaire pour qu'un compte unique gère tous ces droits. Toutes les parties prenantes devraient être représentées dans sa gestion.

S'agissant des rapports entre accords collectifs et contrats de travail, je peine à comprendre certaines positions. Le droit du travail est construit sur l'idée que les relations entre le salarié et l'employeur sont marquées par une certaine inégalité qu'il revient à la négociation collective de compenser. La première protection collective est apportée par la loi. Puis sont venus, notamment à partir de 1936, les accords collectifs. Tout reposait sur l'idée que le salarié est mieux protégé par l'accord collectif négocié par le syndicat que par le résultat d'une négociation individuelle avec son employeur.

Au niveau européen, quand il s'est agi de réviser la directive sur le temps de travail, tant Gérard Larcher et Xavier Bertrand que Michel Sapin ont constamment défendu l'idée, en face de la Grande-Bretagne et d'une majorité de pays européens, que la durée maximale de travail ne saurait faire l'objet de dérogations sur la base d'un accord négocié directement entre l'employeur et le salarié. Ils ont soutenu qu'une telle dérogation ne saurait être possible par la négociation individuelle, car elle n'apporte pas la protection que garantissent les accords collectifs. Tous les gouvernements successifs ont ainsi soutenu l'idée que les accords collectifs sont meilleurs que les contrats de travail.

Ce n'est pas toujours, semble-t-il, la position de la Cour de cassation, qui se rallie parfois à la thèse inverse. Je peine à le comprendre. Dans mon rapport, j'ai entendu ne pas faire de ce sujet une pomme de discorde et m'en tenir à une approche pragmatique. Si un accord, que ce soit un PSE, un accord relatif à la mobilité ou un accord de maintien dans l'emploi – il faudrait en définir une liste limitative – permet de conserver et de protéger l'emploi, il doit prévaloir sur le contrat de travail. Mais j'avoue que je dois m'accrocher à ma chaise lorsque j'entends que la protection apportée par le contrat de travail pourrait être meilleure que celle qui est garantie par des accords collectifs. Heureusement que nos partenaires européens ne nous entendent pas quand nous prétendons que le temps de travail pourrait être plus favorablement négocié à l'échelle individuelle.

**M. le rapporteur.** Vous avez sans doute suivi nos débats sur les accords de maintien dans l'emploi, où nous avons discuté de la question de savoir si un plan social pourrait être imposé aux salariés qui refusent les conditions proposées, alors que leur contrat de travail leur apporte des garanties supplémentaires par rapport à celles de l'accord collectif. Souvent, c'est seulement la traduction du fait que leur conjoint ne peut déménager.

**M. Jean-Denis Combrexelle.** Faire primer l'accord collectif sur le contrat de travail n'est en rien attentatoire aux droits du salarié. Vous connaissez le parallèle entre deux entreprises distantes de cent kilomètres de part et d'autre de la frontière franco-allemande : l'une, en Allemagne, a réussi à signer un accord de maintien dans l'emploi, ou son équivalent ; l'autre, en Alsace, n'y est pas parvenue, en dépit de tous les efforts, de sorte que les indemnités de licenciement consécutives à la réduction des effectifs ont fini de la ruiner.

S'agissant de la réécriture du code du travail, vous m'avez interrogé sur le livre d'Antoine Lyon-Caen et Robert Badinter. Certains lecteurs y ont vu la réduction du droit du travail à cinquante principes. Ce n'est pas ce qu'ils ont voulu dire ! Partant de l'idée que le code du travail est trop volumineux, ils préconisent de placer, au-dessus de lui, cinquante principes. Entre nos deux approches, il existe un point de rencontre, à savoir le constat qu'il faut faire la différence entre des grands principes et les règles qui sont moins importantes.

Quant aux matières qui relèvent du pouvoir de direction, je vois un paradoxe dans le fait que le code du travail fixe la taille des vestiaires ou des toilettes, mais ne régit pas une chose aussi importante que la forme du management. En tant que directeur général du travail, j'ai signé des accords dérogeant à la taille légale des vestiaires. Mais d'autres questions, au moins aussi importantes, passaient dans le même temps sous le boisseau.

S'agissant de la proposition n° 35, j'avais évoqué le temps de travail. Le Président de la République et le Gouvernement se sont exprimés à ce sujet. Ce dernier veut finalement fixer des règles qui soient soumises à la négociation collective. En formerait le socle la directive européenne fixant la durée maximale à 48 heures, les règles relatives au repos journalier et à la santé des salariés. Le socle législatif national serait quant à lui la loi sur les 35 heures qui définit le seuil de déclenchement des heures supplémentaires. Entre ces deux pôles, priorité serait donnée à la négociation et aux accords collectifs.

**Mme Kheira Bouziane-Laroussi.** Vous avez dit que vous ne prôniez pas une inversion des normes, qu'en aucun cas l'accord ne saurait primer la loi et que la régulation obtenue par la négociation collective ne saurait déroger aux règles du droit. Vous avez également signalé un problème qualitatif, mentionnant par exemple des accords collectifs en retrait du code du travail sur la question de l'égalité entre les hommes et les femmes.

**M. Jean-Denis Combrexelle.** Il s'agit des cas où le code du travail, qui pose des principes en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, renvoie lui-même à des accords de branche ou à des accords d'entreprise. Je souligne qu'une vraie négociation suppose beaucoup de temps et de compétences. Dans certaines branches, les compétences nécessaires ne sont pas toujours présentes, notamment du côté patronal, de sorte que l'accord de branche reste muet, voire demeure en retrait des intentions du législateur.

**Mme Kheira Bouziane-Laroussi.** Dès lors, je comprends mieux les craintes de certains salariés vis-à-vis de ces accords.

Vous avez également dit que le droit français renvoie déjà plus à la négociation que ne le fait le droit allemand. Si tel est le cas, quel est alors le sens de votre démarche ?

**M. Jean-Denis Combrexelle.** La qualité du dialogue peut être améliorée. Les strates successives se sont superposées pour renvoyer à la négociation, alors qu'il faudrait procéder plutôt par séquences : d'abord traiter la question de la culture et des pratiques, puis s'interroger sur la place de la négociation. À l'heure où le pays compte 3,5 millions de chômeurs et beaucoup d'entreprises en difficulté, ne peut-on faire bouger les deux à la fois ?

Le rapport ne s'adresse pas seulement au Gouvernement et au Parlement, mais aussi aux partenaires sociaux, aux syndicats et aux entreprises. Directeur général du travail, j'ai entendu beaucoup de déclarations favorables au dialogue social et à la négociation collective, mais je doute qu'ils constituent une priorité forte pour les directeurs des ressources humaines. On note un décalage entre les discours et les actes.

**Mme Kheira Bouziane-Laroussi.** Vous préconisez également des accords types pour les petites entreprises. Compte tenu de leur diversité et de la diversité de leurs activités, comment envisagez-vous ces accords types ?

Enfin, vous prônez une formation commune aux responsables patronaux et aux responsables syndicaux sur la base d'un cahier des charges défini par l'État. Comment celui-ci pourrait-il garantir l'égalité entre les deux parties ?

**M. Jean-Denis Combrexelle.** Il ne s'agirait en aucun cas d'en faire la formation unique des syndicats. Le Québec offre en la matière un exemple intéressant. En France, l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, établi à Marcy-l'Étoile, organise déjà des sessions. Je pensais aussi à l'exemple de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), fondé sur l'idée que la défense nationale ne saurait être uniquement l'affaire des militaires, comme le disait Clemenceau, mais qu'elle intéresse aussi les journalistes, les magistrats et d'autres cadres. Pourquoi ne pourrait-il en être de même du dialogue social ? Les magistrats, les syndicalistes et les cadres patronaux pourraient se constituer en réseaux. Loin de seulement « s'étriper », ils entretiennent du reste déjà des rapports d'estime et de confiance réciproques.

S'agissant des accords types, il apparaît que certaines entreprises n'ont pas la possibilité de négocier. Plutôt que de trouver des modes dérogatoires à la négociation, certaines branches ne pourraient-elles jouer le rôle de prestataires de services et fournir des accords « clé en main » ? Cela pourrait bénéficier à des entreprises aussi diverses que des teintureries, des petits garages ou des épiceries.

**M. Jean-Patrick Gille.** Nous avons senti votre volonté de corriger la réception médiatique de votre rapport. Loin des intentions que l'on vous prête, vous soulignez la richesse et l'ampleur du travail conventionnel, même si le résultat est parfois redondant avec le code du travail. Vous nous avez également dit que vous refusiez que l'on vous prête la volonté d'établir une inversion des normes ou une quelconque systématisation en ce sens.

Le mot de « subsidiarité » que vous avez employé vient en effet à l'esprit quand vous évoquez un code du travail fondé à la fois sur un socle européen et sur un socle national, et ouvrant pour le reste sur des fenêtres de négociation. Dans cette perspective, il me semble que l'accent serait mis sur la négociation de branche, alors que d'autres voix s'élèvent en faveur de la négociation d'accords d'entreprise.

Vous voulez par ailleurs améliorer la qualité de la négociation collective. Ne pourrait-on dire que c'est la culture du compromis qui fait défaut ? Chez nous, la notion n'est que rarement associée au concept de négociation collective. Là réside sans doute l'une des grandes différences de notre pays par rapport à ses voisins.

Vous voulez moins de branches, car il est lourd de porter 700 conventions collectives différentes. Mais quel serait l'impact de cette réduction sur l'organisation du marché, désormais divisé en grandes branches ? Comment procéder à cette réduction, sans qu'elle soit trop brutale ? Vous continuez d'ailleurs à prôner la garantie par l'État des conventions collectives, tout en voulant laisser la place à la négociation informelle.

En raison même du rôle que joue l'État, notre paritarisme s'apparente plutôt à un tripartisme. Cela fait-il de lui un modèle ? Il me semble qu'il faudrait clarifier l'articulation entre la loi et les accords collectifs, car le système actuel ne me paraît pas étanche.

**Mme Laure de La Raudière.** En vous écoutant, je me demandais si le code du travail et la négociation collective favorisent vraiment l'emploi. Il me semble qu'ils se concentrent sur la protection des salariés. Or l'économie est en mutation. Le code du travail et les délais de mise en œuvre de la négociation collective, notamment au niveau national, ne sont pas favorables à l'emploi et à la dynamique de lutte contre le chômage. La négociation collective se réduit parfois à un simple jeu de taquets, sans qu'on l'envisage comme un frein possible à l'emploi.

Vous avez parlé d'ubérisation. Le secteur des taxis est loin d'être le seul à être concerné par l'évolution en cours. L'économie bouge très vite dans toutes ses filières et dans tous les métiers. On dit que 65 % des métiers qui seront exercés d'ici à une dizaine d'années n'existent pas aujourd'hui. Or notre cadre reste celui qui a été défini dans l'après-guerre. Comment pouvons-nous dès lors aller plus vite, s'agissant par exemple de la réduction du nombre de branches ? Comment rendre notre système plus agile ?

**M. Denys Robiliard.** Vos treize années à la direction générale du travail font de vous un homme d'expérience, au fait des activités de l'inspection du travail. Avez-vous observé, dans ces fonctions où vous étiez amené à statuer sur les recours hiérarchiques en matière de protection du personnel, une évolution à l'intérieur des entreprises ? Les demandes d'autorisation, en dehors des stricts motifs économiques, varient-elles dans le temps ? Y a-t-il une évolution de ce point de vue ?

Par ailleurs, où peut-on trouver les acteurs de la négociation ? Il est encore plus difficile d'en trouver au niveau de l'entreprise s'il n'en existe pas au niveau de la branche. Ce constat n'est-il d'ailleurs pas incompatible avec la préférence que vous accordez à l'entreprise pour la négociation collective, même si vous proposez des dispositions supplétives ou accords types qui lui apportent une certaine assistance ? Dans quels délais ces dispositions pourraient-elles du reste entrer en vigueur ?

J'en viens à la lisibilité du système. Je ne dirai pas que le code du travail est trop gros. Il me semble en tout état de cause intelligible : lorsque je lis l'opuscule de Robert Badinter et Antoine Lyon-Caen, je m'aperçois qu'ils ont en effet pu résumer le droit des relations individuelles de travail en cinquante principes, ne laissant de côté que le salaire minimum ; j'ai d'ailleurs des réserves sur leur appréciation de la durée légale du temps de travail mais l'exercice est en soi intéressant.

Une fois ce travail effectué par des professeurs de droit, il appartient à mon sens aux organismes professionnels de vulgariser et de diffuser le droit du travail, par l'intermédiaire des chambres consulaires par exemple. Internet facilite aussi la diffusion de contrats types et de modèles.

Ne finirons-nous pas par avoir un code du travail par entreprise, comme Alain Supiot en a formulé l'hypothèse dans *Le Monde* ? Si vos préconisations sont mises en œuvre, chaque salarié devra se demander s'il existe un accord d'entreprise qui soit applicable à la sienne, s'il prime l'accord de branche et quelles sont, dans les règles qui s'appliquent à son contrat de travail, celles qui ont un caractère impératif et celles qui sont seulement supplétives... Cela ne fera qu'accroître la complexité et dégrader la lisibilité de ces règles. De même, les juges auraient sans doute une place accrue dans la définition de la règle de droit ; mais cela suppose naturellement d'attendre leurs décisions, et surtout celles des cours suprêmes. Par ailleurs, les décisions de justice ne sont peut-être pas les mieux à même de donner à lire les règles de droit sous la forme la plus simple.

**M. Jean-Denis Combrexelle.** Les questions culturelles sont au cœur de notre sujet : j'en veux pour preuve ce que j'appelle le « syndrome France Info », par référence à ce que l'on entend chaque année sur cette station de radio le lundi de Pentecôte. Depuis la loi du 4 mai 2004 adoptée sous le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, une journée de solidarité a été décrétée ; il avait été initialement prévu qu'il s'agisse de la Pentecôte, mais il a semblé plus sage de laisser à chaque entreprise le soin de négocier la solution la plus adaptée à son cas. Toutefois, le jour de la Pentecôte, il n'est question à la radio que d'un désordre absolu relativement à ce qui était autrefois un jour férié, au motif que telle entreprise serait ouverte et telle autre fermée, chacune agissant comme elle l'entend. En effet, les règles ne sont pas les mêmes chez Vinci, chez Bouygues ou chez les équipementiers automobiles. Le choix politique s'opère donc entre une certaine uniformité, ou plutôt une certaine égalité entre les entreprises, et le recours à l'accord d'entreprise. Or, dans une société d'évolution rapide, il n'est pas possible d'imposer la même règle à tous, grands principes mis à part.

Des sujets qui concernent la vie concrète des salariés, telles l'organisation collective du temps de travail, la mise en œuvre de la journée de solidarité ou la taille des vestiaires, méritent d'être l'objet d'une régulation au plus près de la situation de travail. Je ne voudrais pourtant pas qu'on dise que j'ai une vision naïve ou idéaliste de la négociation. Mais quelle solution de remplacement propose-t-on ? Où est l'alternative ?

S'agissant de l'ubérisation, les entreprises les plus avancées dans ce processus auront elles-mêmes besoin d'une représentation collective, de peur d'une évolution qui pourrait découler plutôt d'une confrontation directe avec les salariés. Car les solutions alternatives à la négociation me paraissent dangereuses pour l'entreprise.

Quant à la question du temps, il s'agit d'un sujet préoccupant. Il y a le temps de l'État, celui de l'administration, celui des entreprises et celui des partenaires sociaux. Or il s'écoule à un rythme différent : plus rapide pour les entreprises et plus lent pour la négociation collective. Mais celui-ci devra lui aussi être raccourci. À l'époque des Trente glorieuses, la négociation pouvait prendre un an ou deux. C'est fini ! Ou alors nous ne nous situons plus dans le champ économique.

Peut-être faudrait-il aller plus loin encore que la loi Sapin, en déclarant d'office caduques les branches qui n'atteignent pas une taille critique. Dans le secteur du spectacle, la réduction des quarante anciennes branches aux huit branches actuelles a requis 500 réunions de commission paritaire, alors qu'une simple loi a pu supprimer les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) en dessous d'une certaine taille.

S'agissant du tripartisme, je crois qu'on aurait tort de s'imaginer que l'État est représenté par des énarques assoiffés de pouvoir qui veulent « manger » les partenaires sociaux. Ce sont au contraire ces derniers, comme j'ai pu le constater en tant que directeur général du travail, qui demandent souvent l'intervention du ministre.

En ce moment se tiennent une centaine de commissions mixtes paritaires, qui sont réunies lorsque les négociations de branche ont échoué. Or ce n'est pas le directeur général du travail qui demande à se tenir derrière le rideau, mais au contraire les partenaires sociaux qui recherchent quelqu'un qui puisse présider leurs débats. C'est une particularité nationale : un besoin d'État s'exprime y compris chez ceux qui critiquent son intervention. Il y a deux jours, j'ai même constaté, dans l'une de ces réunions, que les représentants des entreprises peuvent être ceux qui demandent le texte le plus long.

Quant aux salariés protégés et aux autorisations les concernant, je ne pense pas que le droit applicable soit sujet au changement. Il n'en demeure pas moins que, sous l'influence de la jurisprudence du Conseil d'État, ce droit est devenu très procédural, ce qui ne va pas sans créer des lourdeurs de gestion. Je distinguerai deux questions. Le secteur social et associatif, encore appelé tiers secteur, nourrit un contentieux qui échappe à l'opposition classique entre employeur et employé. Lorsqu'il s'agit de foyers de mineurs et de maisons de retraite, si des violences sont commises, l'appréciation s'avère vraiment délicate.

Dans ma conception du mandat syndical, celui-ci ne saurait protéger des comportements personnels inacceptables. En tant que salarié protégé, un syndicaliste doit au contraire être exemplaire. Dès lors qu'une faute est établie, je me montrerais donc plutôt d'une grande sévérité.

**M. le président Arnaud Richard.** Je retiens que la médiatisation de votre rapport a conduit à une « perte en ligne » et à une baisse d'acuité de certaines de ses propositions. Vos premières propositions, sur les facteurs culturels, sont les plus difficiles à mettre en œuvre, car une loi n'y peut rien. Là comme ailleurs, le diable se niche dans les détails.

Cependant, je salue votre idée de fonder un Institut des hautes études du dialogue social.

**M. Jean-Denis Combrexelle.** Je n'ai pas voulu le proposer dans le rapport, de peur de sembler prôner la création d'un nouvel organisme, alors que l'époque n'est pas à la multiplication des structures. Il ne s'agirait pas de faire naître un nouvel institut supérieur, mais de trouver des dispositifs dans lesquels les gens se parlent.

**M. le président Arnaud Richard.** Monsieur Combrexelle, nous vous remercions.

*La séance est levée à dix-huit heures dix.*



## **Présences en réunion**

### **Réunion du mercredi 18 novembre 2015 à 16 heures 30**

*Présents.* – Mme Kheira Bouziane-Laroussi, M. David Comet, M. Pascal Demarthe, M. Jean-Marc Germain, M. Jean-Patrick Gille, Mme Laure de La Raudière, M. Arnaud Richard, M. Denys Robiliard

*Excusés.* – Mme Françoise Descamps-Crosnier, Mme Michèle Fournier-Armand, Mme Isabelle Le Callennec