

# QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE SECURISATION DE L'EMPLOI POUR ORIENTER LA REFORME DE NOTRE DEMOCRATIE SOCIALE ?

Par un groupe de travail co-présidé par **Martin Richer** et **Christian Pellet**

Le 5 juillet 2016

*La loi de sécurisation de l'emploi (LSE) du 14 mai 2013 issue de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 portait une double ambition : mieux armer les acteurs face aux transitions professionnelles et modifier la façon dont les entreprises conduisent le changement en favorisant les transformations négociées. Pour atteindre ces objectifs, la LSE s'appuie sur une information économique commune (base de données économiques et sociales) propre à favoriser un diagnostic partagé et la co-construction de transformations négociées.*

*L'originalité de cette loi tient au fait qu'elle articule plusieurs sujets qui étaient jusqu'à présent abordés dans des négociations séparées : modalités de traitement des questions de compétitivité et d'emploi ; conditions de l'anticipation par les représentants des salariés des évolutions des entreprises et de leurs conséquences ; modalités de la conditions de travail (précarité, temps partiels, etc.).*

*Parce que l'objectif de parvenir à des transformations négociées passe par un approfondissement des échanges et un diagnostic partagé, il nous semble indispensable d'améliorer les trois éléments de la LSE qui vont dans ce sens : la base de données économique et sociale, la consultation sur les orientations stratégiques, la présence de représentants des salariés dans les organes de gouvernance. Pour être en mesure de construire des compromis parfois lourds de conséquences, les représentants des salariés doivent être bien davantage associés à la stratégie et à la conduite du changement. C'est la raison pour laquelle nous proposons d'accroître le nombre de sièges dévolus aux représentants du personnel dans le conseil d'administration ou de surveillance des grandes entreprises à un tiers.*

*Une autre originalité de la LSE tient à la place éminente réservée au dialogue social dans la définition des réformes, alors même que la plupart de nos voisins empruntaient un chemin bien différent, que ce soit dans les pays sociaux-démocrates*

Synthèse

d'Europe du Nord ou dans les pays d'Europe du Sud. Cette préférence pour le dialogue social illustre la recherche d'une meilleure conduite des transformations mais aussi d'une véritable complémentarité entre performance sociale et performance économique. Des travaux macroéconomiques ont souligné l'intérêt de cette approche : le « european participation index » de Sigurt Vitols montre ainsi que les pays où les droits à la représentation du personnel dans l'entreprise sont les plus étendus sont aussi ceux qui obtiennent les meilleures performances vis-à-vis des objectifs de la stratégie UE 2020 (taux d'emploi, revenu par habitant, etc.). Sur le plan microéconomique, une transformation négociée se révèle également beaucoup plus efficace que le changement imposé et subi, la méfiance et les postures d'opposition laissant place à une dynamique participative.

Cette dynamique a porté ses fruits sur bon nombre des thèmes abordés par la LSE, notamment le traitement des plans de sauvegarde de l'emploi. « Dans les situations les plus tendues qui concernent les réductions d'effectifs, écrivait Pierre Beretti début 2015, c'est désormais le dialogue qui l'emporte. Plus de 80 % des procédures de plans sociaux ou de départs volontaires s'ouvrent par une négociation. Elles se concluent à plus de 60 % par la signature d'un accord majoritaire avec les représentants du personnel. Quant au contentieux, il a chuté, depuis 2013, de 25 % à quasi 5 %. » Dans la même veine, l'économiste Jacques Freyssinet affirmait que l'élément nouveau, « même si les accords de méthode constituaient un modeste précédent en la matière, est que la gestion de l'emploi, qui relevait historiquement d'une logique d'information et de consultation des instances élues de représentation, est désormais potentiellement transférée dans la sphère de la négociation collective ». Et il ajoute : « les responsabilités des syndicats, dans tous les sens du terme, s'en trouveraient considérablement accrues ».

Mais ces responsabilités accrues ne doivent pas se cantonner à un rôle de « pompier du social ». C'est pourquoi nous soutenons la place nouvelle donnée dans les entreprises à la consultation sur les orientations stratégiques : un dialogue social fructueux doit être précédé d'un dialogue économique consistant, qui donne sa place à la réflexion sur les alternatives stratégiques et à la compréhension de la situation économique de l'entreprise. C'est pourquoi nous proposons d'intégrer à cette consultation le débat sur d'éventuelles difficultés économiques, avant de choisir les moyens permettant de les résoudre (PSE, activité partielle, accord de préservation et de développement de l'emploi, etc.). De même, nous proposons de développer les mobilités volontaires sécurisées en communiquant sur ce dispositif et en l'intégrant mieux aux accords collectifs, notamment à la GPEC. En cohérence, nous soutenons une généralisation des accords majoritaires, forme d'expression de la responsabilité des acteurs sociaux.

*Cette responsabilité repose sur un équilibre entre l'étendue des prérogatives allouées aux négociateurs d'entreprises et les moyens qui leur sont donnés pour exercer leur rôle dans de bonnes conditions. A cet égard, nous proposons une mesure qui permettrait de dépasser les débats abscons qui ont animé la gestation du projet de loi El Khomri autour des accords de compétitivité, de maintien de l'emploi ou – dans sa dernière version au moment du bouclage de ce rapport – des accords « en vue de la préservation ou du développement de l'emploi ». Si nous sommes en mesure de créer les conditions d'une négociation loyale et d'un accord majoritaire, il n'y a rien de choquant à ce que des décisions majoritaires construites par les négociateurs représentatifs dans une entreprise (intérêt général) s'imposent aux dispositions individuelles (contrat de travail) mais également à celles de la branche ou de l'interprofessionnel dans le cadre d'un ordre social déterminé.*

*Mais comment faire pour créer les conditions de la loyauté ? Nous proposons pour cela d'ouvrir la possibilité de tels accords aux entreprises qui sauront conclure préalablement un accord de dialogue social organisant le développement des moyens de la négociation et la reconnaissance des acteurs syndicaux. C'est ainsi que la responsabilité équilibrée des acteurs peut s'exprimer dans un cadre sécurisé.*

*A cela doit s'ajouter une démarche de plus longue haleine visant à développer concrètement les efforts de formation et de reconnaissance des acquis professionnels des représentants du personnel, afin de développer leurs compétences et de rendre leurs parcours plus attractifs. Cette démarche, initiée par la LSE, a été poursuivie par la loi Rebsamen et par le projet de loi El Khomri. Elle soutient le transfert progressif de responsabilités vers les organisations syndicales, qui peut se lire comme le fil rouge du quinquennat.*

*De même, ce transfert de responsabilité doit aussi s'exercer sur les modalités du dialogue social. Une particularité du dialogue social « à la française » est sa forte concentration sur les informations-consultations (menées auprès des IRP : DP, CE, CHSCT) au détriment des négociations (organisations syndicales). Même si cette dichotomie est loin d'être systématique (la moitié des élus IRP sont syndiqués), elle a une conséquence nette : le dialogue social est plus formel que porteur de changements tangibles.*

*En d'autres termes, le respect des procédures d'information-consultation suffit à remplir les obligations et n'incite aucunement les directions d'entreprise à changer le contenu de leur projet alors que par définition, la négociation suppose la capacité à nouer des compromis. L'information-consultation pousse le management dans l'immobilisme et les représentants du personnel dans la posture et la protestation ; la négociation pousse au contraire les acteurs à rechercher des solutions mutuellement gagnantes. Résultat de ce formalisme du dialogue « à la française » : la proportion*

*des représentants du personnel qui estiment exercer une influence sur les changements structurels (restructurations, délocalisations ou fusions) n'est que de 27% en France, largement inférieure à la moyenne européenne des 28 états membres (37%). Elle est aussi très inférieure au niveau atteint par nos voisins et principaux partenaires commerciaux : Pays-Bas (51%), Grande-Bretagne (47%), Allemagne (45%) mais aussi Espagne (34%), Italie (34%), Belgique (32%) .*

*La LSE a permis d'ouvrir une brèche importante dans cet édifice en transférant un sujet stratégique, la conduite des restructurations, de l'information-consultation vers la négociation. Nous soutenons la poursuite de ce mouvement, qui progressivement concerne d'autres champs (ex : formation professionnelle).*

*En cohérence, nous proposons que les acteurs qui soutiennent les représentants du personnel dans leur capacité à s'appropriier ces sujets connaissent la même évolution. Les cabinets d'expertise comptable qui interviennent aujourd'hui à la demande des Comités d'entreprise pourraient ainsi avec profit davantage orienter leurs missions vers la préparation et le soutien méthodologique aux négociations. En évaluant et chiffrant ses enjeux, en permettant une identification plus rapide des sujets d'accords ou de désaccord, en transférant leur expérience, ils augmenteront les probabilités des partenaires sociaux de parvenir à des accords mutuellement équilibrés.*

*Ces droits collectifs sont complétés par des nouveaux droits sociaux qui prennent en compte les divers aspects des trajectoires professionnelles des salariés : généralisation de la couverture de la complémentaire santé, renforcement de l'effectivité de la portabilité de la couverture santé et prévoyance, droit rechargeable à l'assurance chômage, création d'un compte personnel de formation transférable. Ces droits attachés à l'individu et non à l'entreprise accompagnent le salarié tout au long de sa carrière. L'aboutissement de cette approche réside dans le compte personnel d'activité (CPA) qui a pris progressivement sa consistance avec les lois suivantes (Rebsamen en août 2015 et projet El Khomri l'année suivante). Nous recommandons à court terme d'utiliser le CPA pour épauler les populations les plus éloignées de l'emploi et d'y intégrer un compte épargne temps. A moyen terme, nous proposons d'utiliser le CPA comme l'infrastructure de la sécurisation des parcours (de vie et de travail). A ce titre, il faut le rendre beaucoup plus visible et concret aux yeux de ses futurs utilisateurs, en dépassant rapidement ses composantes actuelles (formation, pénibilité et engagement citoyen).*

*Il faut aussi montrer qu'il ne s'agit pas seulement d'une démarche d'individualisation. Le CPA est bien un compte « personnel » mais encadré par des processus collectifs et négociés. Le risque serait majeur de ne voir que les actifs les plus qualifiés s'emparer de ces dispositifs complexes et exigeants, alors que ceux qui en auraient le plus besoin seraient laissés sur le bord du chemin. Ainsi par exemple, vis-à-vis du*

CPF (compte personnel de formation), il est clair que le retour en formation, comme la construction d'un projet professionnel, supposent des identités professionnelles construites au travers d'expériences de formation initiale et de reconnaissance au travail plutôt positives. C'est pourquoi nous proposons un ensemble de dispositifs visant à garantir le caractère inclusif du CPF : campagne d'information et opérations de dépistage des problèmes d'« employabilité » (par analogie avec les politiques de prévention sanitaire), suivi spécifique des populations précaires, entretien CEP (conseil en évolution professionnelle) obligatoire à certaines étapes de la vie professionnelle, mobilisation des acteurs territoriaux, déploiement d'une expérimentation visant à impliquer les organisations syndicales.

Il faut aussi montrer comment le CPA est capable d'intégrer toutes les nouvelles formes de travail qui se développent et remettent en question l'architecture actuelle de notre protection sociale. De ce point de vue, il articule les questions de l'emploi avec celles du travail, ce qui se trouvait déjà dans la logique de la LSE. Six mois après la signature de l'accord qui lui donnait naissance, les partenaires sociaux concluaient un nouvel accord national interprofessionnel (en date du 19 juin 2013) « vers une politique d'amélioration de la qualité de vie au travail et de l'égalité professionnelle ». Cet accord, complémentaire du précédent, modifiait en profondeur les modes d'approche défensifs de la santé, de la sécurité et des conditions de travail pour aborder le travail dans sa construction même en redonnant la parole aux salariés.

Ces évolutions préparent aussi l'extension des technologies du numérique dans les entreprises, qui modifient les formes contractuelles du travail, renforcent la nécessité d'une meilleure anticipation tout en favorisant une communication plus horizontale et des changements plus rapides .

Ce qui a changé de manière récente sur le marché de l'emploi, c'est le blocage de la « dynamique du précaire » : jusqu'à une date récente, les emplois précaires, CDD et intérim principalement, étaient un « marchepied » permettant aux jeunes de « faire leurs preuves » puis d'accéder enfin au graal du CDI. Mais ce marchepied se transforme en trappe pour une partie importante de la population désormais fragilisée, qui s'enkyste dans le précaire. Ce problème n'est d'ailleurs pas spécifique à l'Hexagone mais l'affecte plus profondément que d'autres pays. La France est un des pays où la part des CDD dans l'emploi total est la plus importante mais où le taux de transition vers un emploi à durée indéterminée est le plus faible.

C'est la raison pour laquelle il faut selon nous agir dans deux directions :

- Focaliser les efforts sur ces populations fragiles (jeunes, foyers monoparentaux, exclus enfermés dans le précaire) en leur donnant des moyens de rebondir. Nous proposons pour cela d'abandonner les actuelles surtaxations des formes d'emplois précaires et de les transformer en abondement au compte personnel de formation des

salariés concernés tout en spécialisant des conseillers en évolution professionnelle pour ces publics.

- *Susciter un changement de comportement des entreprises en appliquant le principe « pollueur-payeur » (déjà mis en œuvre dans la loi sur les retraites de 2013 sur la pénibilité) : il s’agit ici de mettre en place un système de bonus-malus pour la cotisation d’assurance chômage payée par les entreprises, en fonction de la durée des contrats auxquels elles recourent.*

*Un autre facteur majeur, qui structure le marché de l’emploi, est la concentration des transitions professionnelles (mobilités) au sein des bassins d’emplois. Or, paradoxalement, la LSE a fortement mobilisé les entreprises mais est restée d’inspiration très jacobine en laissant en jachère les territoires au sein desquels se réalise l’appariement parfois complexe entre offre et demande de travail. Nous proposons de lancer rapidement dans chacune des 13 nouvelles Régions l’expérimentation d’une dizaine d’EIT (Espaces d’Initiatives territoriales) sur leur territoire et d’en tirer les enseignements en partageant les bonnes pratiques. Ces EIT permettent de mettre en réseau les ressources et interlocuteurs concernés par la politique de l’emploi et de formation du territoire.*

*Compte tenu de son ambition et de la diversité de ses dispositifs, il est difficile d’évaluer une loi comme la LSE, même trois ans après sa promulgation. Sur bien des aspects, elle ne produira ses effets qu’à plus long terme. Ce rapport a l’ambition de donner des éléments d’appréciation pour chacune de ses mesures phares. Il montre que les succès incontestables côtoient les échecs piteux. Il formalise des propositions pour aller plus loin.*

## SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>8</b>
<b>LES PROPOSITIONS</b> .....	<b>11</b>
L1 Propositions visant à mieux sécuriser l'emploi.....	11
L2 Propositions visant à développer la démocratie sociale .....	12
<b>1 - LA LSE, UNE ETAPE DANS LE PROCESSUS DE TRANSFORMATION DE NOTRE DEMOCRATIE SOCIALE</b> .....	<b>13</b>
1.1 - Une évolution décennale qui met les organisations syndicales et la négociation au centre du jeu .....	13
1.2 - La LSE illustre les vertus de cette réorientation dans certains domaines.....	14
1.3 - Dans la plupart des autres champs de la LSE, le bilan est moins flatteur, ou encore à faire .....	18
<b>2 - DES ACTEURS A RENFORCER DANS L'INTERET D'UNE DEMOCRATIE SOCIALE RENOUVELEE</b> .....	<b>41</b>
2.1 Une frénésie de réformes au risque de la démotivation des acteurs ? .....	41
2.2 Miser sur les acteurs et pas seulement sur le droit.....	50
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>63</b>

## INTRODUCTION

La loi de sécurisation de l'emploi (LSE), adoptée le 14 juin 2013<sup>1</sup>, marque la première avancée sociale du quinquennat de François Hollande. Terra Nova s'est fortement impliqué dans sa gestation et ce pour deux raisons :

- Elle marquait la première concrétisation de la nouvelle démocratie sociale théorisée par François Hollande alors candidat, que Terra Nova avait soutenue.
- Elle marquait la transcription fidèle d'un accord interprofessionnel signé le 11 janvier 2013, en faveur duquel Terra Nova s'était impliqué par un accompagnement des acteurs sociaux et une publication résumant ses propositions<sup>2</sup>. Cette négociation sur la sécurisation de l'emploi faisait suite à la "Grande Conférence Sociale" de juillet 2012 et à l'envoi aux interlocuteurs sociaux d'un document d'orientation en septembre 2012. Démarrée le 4 octobre 2012, elle a donné lieu à 11 séances de négociation entre partenaires sociaux.

Vue d'aujourd'hui, la LSE est presque de l'histoire ancienne au regard de la rapidité de l'évolution de notre droit social. Depuis, plusieurs lois sont venues en modifier les effets, et notamment pour 2015 les lois de modernisation du dialogue social (dite « Rebsamen ») et la loi Macron. Et celles-ci ne sont même pas entrées en application complète que de nouveaux projets promettent déjà un bouleversement plus radical encore.

Les réformes ne manquent pas en effet : depuis dix ans, c'est progressivement l'ensemble des règles régissant notre dialogue social, et plus largement notre droit du travail, qui ont été modifiées, avec une convergence objective de point de vue des gouvernements successifs, toutes tendances confondues, sur la nécessité de faire évoluer les choses. Alors que beaucoup prétendent que la France est incapable de réformer son droit du travail, on observe, ne serait-ce qu'en nombre de mesures incorporées dans les réformes du marché du travail menées entre 2000 et 2013, qu'elle se situe au 6ème rang des 28 pays de l'Union européenne, juste derrière les pays de l'Europe du sud mis sous pression par la crise financière (Grèce, Espagne, Italie, Portugal) et la Belgique<sup>3</sup>.

Néanmoins peu d'acteurs en comprennent le sens. Certaines des dispositions votées supposent une révolution conceptuelle, des mutations culturelles, des changements de posture, qui prendront d'autant plus de temps qu'ils ne sont pas explicites. La mise en œuvre très relative de la consultation annuelle sur les orientations stratégiques créée par la LSE en est une bonne illustration, malgré le fort potentiel de cette innovation. Par ailleurs, beaucoup hésitent à s'adapter aux réformes, car leur appropriation technique exige des efforts significatifs, et certains craignent qu'une nouvelle loi exige de recommencer à échéance de deux ou trois ans.

---

<sup>1</sup> La loi a été publiée le dimanche 16 juin 2013 au Journal officiel.

<sup>2</sup> « Sécurisation des parcours professionnels : pour un compromis social ambitieux », Rapport Terra Nova, 11 décembre 2012 <http://tnova.fr/rapports/securisation-des-parcours-professionnels-pour-un-compromis-social-ambitieux>

<sup>3</sup> Voir notamment <http://management-rse.com/2015/03/03/marche-du-travail-reforme-impossible/>

Dès lors sans l'accompagnement de terrain adéquat, c'est l'efficacité des efforts des partenaires sociaux et du législateur qui risque d'être mise à mal : mal digérées, peu comprises, les réformes viennent se superposer et enfler le code du travail sans que les acteurs n'en identifient les opportunités ni n'en comprennent les risques. La tentation est alors forte d'écarter la négociation et de passer à autre chose<sup>4</sup>.

Pour autant l'évolution de notre droit social est impressionnante pour un pays dont l'incapacité à se réformer est régulièrement brocardée. Le chemin parcouru en 10 ans, depuis l'échec du CPE promu autoritairement par le gouvernement Villepin, est considérable. La loi de sécurisation de l'emploi (LSE) en est une étape emblématique à plusieurs titres :

- elle est d'abord le fruit de la transposition d'un accord national interprofessionnel entre partenaires sociaux, conformément à la réorganisation de notre démocratie sociale induite par la loi Larcher ;
- elle entend marquer un mouvement de balancier significatif vers les acteurs de la négociation, au détriment des traditionnelles informations et consultations des IRP (institutions représentatives du personnel) ;
- ambitieuse, elle touche à de très nombreux domaines qu'elle modifie parfois profondément, et ne peut atteindre son plein potentiel sans remise en cause profonde des comportements des acteurs ;
- elle a connu quelques grands succès de mise en œuvre mais aussi des échecs retentissants, et de nombreux observateurs se sont trompés sur les impacts concrets qu'a eu en définitive la loi ;
- enfin elle a été modifiée sur des aspects significatifs par les lois Rebsamen et Macron, ainsi que par le projet de loi El Khomri<sup>5</sup>, avant même que la totalité de ses effets ne soient vraiment connus.

Trois ans après le vote de la loi et quelques semaines avant l'aboutissement de nouvelles initiatives visant l'architecture de notre code du Travail, l'objectif est d'interroger les capacités des acteurs à s'approprier des réformes ambitieuses, et de comprendre les raisons qui en motivent succès et échecs. Tout en proposant de nouvelles idées pour avancer sur les problématiques de sécurisation de l'emploi que la LSE n'a pas réussi à modifier significativement, ce rapport insiste sur la nécessité de renforcer les acteurs auxquels sont transférées des responsabilités croissantes. Pas plus que les bilans réalisés pour le deuxième anniversaire de la LSE<sup>6</sup>, il n'a vocation à être exhaustif, plusieurs

---

<sup>4</sup> Voir notamment [Martinot, Bertrand, Emploi : le temps des \(vraies\) réformes ?, Institut Montaigne, 2014 ainsi que la « riposte » de Terra Nova : « Et si les \(vraies\) réformes étaient ailleurs ? Réponse à l'Institut Montaigne sur le marché du travail et l'emploi », Rapport Terra Nova, 3 décembre 2014 <http://www.tnova.fr/note/et-si-les-vraies-r-formes-taient-ailleurs-r-ponse-linstitut-montaigne-sur-le-march-du-travail-et-lemploi>](#)

<sup>5</sup> Dans ce rapport, la totalité des renvois au projet de loi El Khomri font référence à la première lecture de l'Assemblée Nationale adoptée par la voie de l'article 49-3, sauf mentions explicites contraires

<sup>6</sup> Voir notamment :

par le ministère du Travail :

[http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/CONFERENCE\\_THEMATIQUE\\_DU\\_3\\_AVRIL\\_2015\\_-\\_Bilan\\_de\\_la\\_loi\\_de\\_securisation\\_de\\_l\\_emploi.pdf](http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/CONFERENCE_THEMATIQUE_DU_3_AVRIL_2015_-_Bilan_de_la_loi_de_securisation_de_l_emploi.pdf)

par la CFDT [https://www.cfdt.fr/upload/docs/application/pdf/2015-07/bilan\\_des\\_ani\\_2008\\_et\\_2013.pdf](https://www.cfdt.fr/upload/docs/application/pdf/2015-07/bilan_des_ani_2008_et_2013.pdf)

dispositifs étant d'ailleurs toujours en cours de mise en œuvre et ne pouvant encore être pleinement évalués.

---

par le Medef :

<http://mailing.medef.com/adherents/MEDEFHEBDO/2avril/BILANDESANI20082013Versiondefinitive.pdf>

## LES PROPOSITIONS

Les propositions de Terra Nova constituent un système équilibré et solidaire. Extraire ou exclure une proposition quelconque parmi les deux listes altérerait inmanquablement l'équilibre d'ensemble proposé.

### L1 Propositions visant à mieux sécuriser l'emploi

1	Evaluer les impacts de la généralisation de la couverture santé en 2017 et reformater les aides publiques afin de les mettre en cohérence	1.2.2
2	Intégrer à la consultation sur les orientations stratégiques le débat sur d'éventuelles difficultés économiques, avant de choisir les moyens permettant de les résoudre (PSE, activité partielle, accord de préservation et de développement de l'emploi, etc)	1.3.1
3	Développer les mobilités volontaires sécurisées en communiquant sur ce dispositif et en l'intégrant mieux à la GPEC et de façon générale aux accords collectifs	1.3.3.2
4	Transformer les actuelles surtaxations des formes d'emplois précaires en abondement au compte personnel de formation des salariés concernés. Spécialiser des conseillers en évolution professionnelle pour ces publics.	1.3.4.3
5	Mettre en place un système de bonus-malus pour la cotisation d'assurance chômage payée par les entreprises, en fonction de la durée des contrats auxquels elles recourent. Alternativement, baisser le taux de cotisation au fur et à mesure que le contrat s'allonge.	1.3.4.3
6	Ouvrir la question du recours à l'emploi précaire à la négociation de branche et d'entreprise	1.3.4.3
7	Rechercher et pénaliser significativement les abus de contrats courts par une interdiction temporaire de recours à l'emploi précaire par l'administration	1.3.4.3
8	Développer des campagnes de sensibilisation des publics à l'importance de la gestion de leur évolution professionnelle, notamment pour ceux les plus fragiles, avec des rendez-vous obligatoires avec un conseiller tous les 10 ans	1.3.5.3
9	Professionnaliser les conseillers en évolution professionnelle tout en évitant une industrialisation trop extrême. Moderniser le répertoire national des compétences professionnelles.	1.3.5.1 1.3.5.2
10	Développer l'intervention des dispositifs régionaux et des organisations syndicales en matière de conseil en évolution professionnelle	1.3.5.4
11	Lancer dans chacune des 13 nouvelles Régions l'expérimentation d'une dizaine d'EIT (Espaces d'Initiatives territoriales) sur leur territoire et en tirer les enseignements	2.2.4
12	Intégrer un compte épargne-temps au CPA permettant aux salariés de capitaliser des jours de congés ou des RTT non pris pendant l'année	2.2.5

## L2 Propositions visant à développer la démocratie sociale

1	Aligner la France sur les meilleures pratiques européennes en matière d'administrateurs salariés (pays nordiques, Europe centrale), en portant leur proportion à un tiers des conseils, en privilégiant l'élection, la parité et l'adéquation des moyens de formation	2.2.2
	Généraliser l'accord majoritaire	2.2.3.1
2	Créer des accords de dialogue social organisant le développement des moyens de la négociation et la reconnaissance des acteurs syndicaux, dont la conclusion par accord majoritaire conditionnerait l'accès des entreprises à de nouvelles libertés (accords dérogatoires par rapport au code du travail, accords primant sur le contrat de travail)	2.2.3.1 1.3.2 1.3.3
3	Développer concrètement les efforts de formation et de reconnaissance des acquis professionnels des représentants du personnel, afin de développer leurs compétences et de rendre leurs parcours plus attractifs	2.2.3.1
4	Permettre aux CE de transférer leurs réserves de fonctionnement non utilisées aux organisations syndicales représentatives dans l'entreprise. Faire du financement un des thèmes des accords de dialogue social	2.2.3.1
5	Développer la culture du dialogue social dans les enseignements supérieurs formant de futurs cadres en situation de management	2.2.1
6	Elargir la réorientation du travail des experts des représentants du personnel vers la préparation et l'assistance à la négociation, et ainsi mieux articuler consultation des instances et négociation avec les organisations syndicales	2.2.3.1
7	Développer les observatoires de branche et leur rôle en matière de préparation des négociations, tout en avançant enfin sur la fusion des branches	2.2.3.2
8	Renforcer le rôle des branches et leur donner des capacités de dérogation à la loi dans certains domaines (formation professionnelle, emploi précaire par exemple)	2.2.3.2
9	Conclure un accord de méthode pour la négociation nationale interprofessionnelle	2.2.3.3
10	Miser résolument sur une approche décentralisée dans les territoires	2.2.4

## 1 - LA LSE, UNE ETAPE DANS LE PROCESSUS DE TRANSFORMATION DE NOTRE DEMOCRATIE SOCIALE

### 1.1 - Une évolution décennale qui met les organisations syndicales et la négociation au centre du jeu

Depuis l'échec retentissant du contrat première embauche (CPE), que le gouvernement Villepin avait voulu imposer en force en 2006, les acteurs politiques ont renoncé à une bonne partie de leur conception bonapartiste de la conduite des réformes sociales, qui sont maintenant coproduites par les acteurs de la démocratie sociale. De façon générale, les acteurs de la négociation ont pris plus de poids, au détriment d'un dialogue formel mais peu productif de progrès tangibles. Cette évolution est positive tant pour la démocratie politique que sociale, même si elle n'est pas à l'abri de retournements, suscités par les insatisfactions vis-à-vis d'un dialogue social qui manque souvent de souffle et par les impatiences de ceux qui souhaitent s'affranchir des éventuelles résistances des « corps intermédiaires ».

Rappelons les étapes principales de ce changement dont l'importance et le potentiel sont largement sous-estimés par la plupart des observateurs.

- 2004 : la loi Fillon du 4 mai élargit les facultés de dérogation aux conventions collectives pour les acteurs de la négociation d'entreprise, sous condition que les acteurs de la négociation de branche ne s'y opposent pas ; en pratique les autorisations données ont été extrêmement rares, et la loi, qui n'est pas le fruit d'une négociation, n'a pas eu d'effets concrets, les acteurs de terrain, qu'il s'agisse des entreprises ou des organisations syndicales, ne s'en emparant pas<sup>7</sup> ; cet insuccès illustre le peu d'appétence des acteurs, notamment dans les PME, pour une dérégulation systémique qu'ils ne voient pas comment prendre en charge de façon sécurisée.
- 2006 : après des mois d'opposition et de manifestation, la création d'un nouveau type de contrat de travail (CPE) introduisant une période d'essai de deux ans pour les jeunes, est abandonnée par le Gouvernement après le vote de la loi; l'échec de cette modification non concertée de notre marché du travail marque le début de la réforme de notre démocratie sociale.
- 2007 : loi Larcher imposant une concertation avec les partenaires sociaux, et une éventuelle négociation interprofessionnelle, avant le dépôt d'un projet de loi social par le Gouvernement
- 2008 : réforme de la représentativité suite à la position commune exprimée par la CGT, la CFDT, l'UPA, la CGPME et le Medef sur le sujet ; celle-ci fonde l'audience des organisations syndicales sur leur résultat au premier tour des élections des comités d'entreprise, et met en place pour la conclusion des accords de tout niveau une majorité de signatures à hauteur de 30% d'audience cumulée.
- 2013 : vote de la loi de sécurisation de l'emploi, après la signature de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013.

---

<sup>7</sup> Pour une évaluation des effets de la loi Fillon, consulter l'étude réalisée par la DARES sur le sujet en 2008 : <http://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/etudes-et-syntheses/documents-d-etudes/article/evaluation-de-la-loi-du-4-mai-2004-sur-la-negociation-d-accords-derogatoires>

- 2015 : loi sur la modernisation du dialogue social dite « Rebsamen », simplifiant les instances et leur fonctionnement, en restructurant le dialogue social autour de trois grands temps de consultation et de négociation, et accroissant la faculté des partenaires sociaux à organiser le dialogue social dans l'entreprise (nouveau domaine de dérogation).
- 2016 ou après : renforcement des facultés de dérogation et de la place des accords d'entreprise suite à la mission Combrexelle, puis à la loi El Khomri, avec un renforcement toutefois timide des négociateurs.

## 1.2 - La LSE illustre les vertus de cette réorientation dans certains domaines

### 1.2.1 - PSE : une victoire du dialogue social qui amoindrit cependant le débat économique

La nouvelle procédure de licenciements économiques collectifs est marquée par plusieurs évolutions importantes :

- déplacement du débat sur les mesures d'accompagnement du plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) au niveau des négociateurs, qui peuvent conclure un accord majoritaire<sup>8</sup> sur celles-ci, affranchissant l'entreprise du besoin d'une consultation sur les points traités par l'accord (généralement : la définition des catégories professionnelles, les postes supprimés, les mesures indemnitaires, les mesures d'aide au reclassement) ;
- création de délais prefix pour la consultation du CE (un refus d'exprimer un avis à l'expiration des délais vaut avis négatif et permet la mise en œuvre)<sup>9</sup> ;
- assistance possible des négociateurs syndicaux par un expert-comptable désigné par le comité d'entreprise : plutôt que de produire un rapport pour les élus en milieu de procédure comme c'était le cas auparavant, l'expert aide les organisations syndicales à préparer les séances de négociation, et contribue à structurer et objectiver les débats ;
- intervention de l'administration du travail dans la procédure, dans le sens de la recherche d'un accord, par divers moyens (entretiens avec les parties, observations, injonctions, validation ou homologation du PSE...) : son rôle permet de débloquer des situations et de réduire les contentieux ;
- réduction des risques de contentieux pour l'employeur en cas d'accord.

Plusieurs études permettent de documenter un premier bilan de la LSE sur la nouvelle procédure de licenciement économique collectif<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Nouveauté introduite par la LSE dans le cas des PSE et AME, l'accord majoritaire institue une majorité de signature renforcée : dans le cas général, les accords requièrent la signature d'OS ayant recueilli au moins 30% des voix au premier tour des élections de CE ; dans le cas des PSE et AME, le seuil est de 50% des suffrages exprimés pour les OS représentatives (ce qui peut représenter moins que 50% des suffrages exprimés).

<sup>9</sup> La LSE crée des délais prefix pour toutes les consultations, avec pour les plans de sauvegarde de l'emploi des délais compris entre 2 et 4 mois, en fonction du nombre de postes supprimés

<sup>10</sup> Des évaluations allant dans ce sens ont notamment été produites par le ministère du Travail ([http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/CONFERENCE\\_THEMATIQUE\\_DU\\_3\\_AVRIL\\_2015\\_-\\_Bilan\\_de\\_la\\_loi\\_de\\_securisation\\_de\\_l\\_emploi.pdf](http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/CONFERENCE_THEMATIQUE_DU_3_AVRIL_2015_-_Bilan_de_la_loi_de_securisation_de_l_emploi.pdf)), la CFDT (Bilan des ANI relatifs à la sécurisation de l'emploi et à la modernisation du marché du travail, avril 2015, disponible ici :

Ce volet est généralement reconnu comme un succès à l'actif de la LSE, avec :

- une majorité de cas (hors procédures judiciaires) où les entreprises prennent la voie de la négociation : environ 75% d'ouverture de négociations d'après l'étude d'impact annexée au projet de loi Macron ;
- dans ces cas, une majorité d'accords : également 75% toujours selon cette source ; le ministère du Travail indique quant à lui que les procédures de droit commun (hors procédures judiciaires) prennent la forme d'un accord validé par la Direccte<sup>11</sup> dans 57% des cas, ce qui est cohérent ;
- une forte réduction des contentieux : 8% de taux de judiciarisation (action portée devant le Tribunal Administratif) contre 25% auparavant ;
- des moyens (temps, réunions, frais d'expertise) orientés vers la recherche de solutions concrètes ;
- des délais connus à l'avance qui permettent à tous les acteurs de se projeter, y compris les salariés ;
- une amélioration de la qualité des mesures mises en œuvre dans le cadre des PSE négociés : ce point n'est toutefois pas confirmé par tous les interlocuteurs rencontrés, et mériterait une étude plus approfondie.

La réforme des PSE, qui place au centre la négociation avec les organisations syndicales, avec en contrepartie un allègement de la procédure de consultation des instances élues (CE et CHSCT), fonctionne aussi grâce à l'intervention de tiers :

- les Direccte ;
- les experts-comptables désignés par les CE pour assister les OS dans la négociation.

Elle démontre l'intérêt de renforcer les moyens de la négociation, et aussi de renforcer l'attractivité de celle-ci par rapport à des mesures unilatérales. La négociation PSE est attractive car elle permet pour l'entreprise de gagner en sécurisation et simplification, et pour les OS d'avoir davantage de chances d'améliorer la situation des salariés concernés. L'idéal pour le développement du dialogue social serait de reproduire cette attractivité pour d'autres thèmes de négociation.

En revanche, de nombreux acteurs regrettent l'évacuation croissante des questions économiques du débat. La focalisation des efforts sur la négociation se fait dans un contexte où les acteurs ont intériorisé la quasi-impossibilité d'empêcher un plan de licenciements économiques qui ne serait pas motivé par des difficultés économiques sérieuses, du moins par la voie judiciaire. La LSE n'a d'ailleurs fait que prendre acte d'un fait déjà bien établi par la jurisprudence. Tout ce que peuvent espérer les représentants du personnel est de faire évoluer le projet par des jeux d'influence

---

[https://www.cfdt.fr/upload/docs/application/pdf/2015-07/bilan\\_des\\_ani\\_2008\\_et\\_2013.pdf](https://www.cfdt.fr/upload/docs/application/pdf/2015-07/bilan_des_ani_2008_et_2013.pdf)), ou le groupe Alpha (Retour d'expérience de Secafi, Restructurations avec PSE dans le cadre de la LSE, novembre 2014, consultable ici :

[http://www.miroirsocial.com/uploads/documents/1415828254\\_plaquette\\_20A5\\_20LSE\\_20GALPHA\\_20retour\\_20experience-7.compressed.pdf](http://www.miroirsocial.com/uploads/documents/1415828254_plaquette_20A5_20LSE_20GALPHA_20retour_20experience-7.compressed.pdf))

<sup>11</sup> Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi

(communication interne et externe notamment), ou alors, de constituer un dossier qui pourra servir ultérieurement à une indemnisation d'un licenciement abusif par une instance prud'homale, après le licenciement.

Empêcher celui-ci avant qu'il ne survienne ne dépend que de la volonté de l'employeur d'explorer préalablement les alternatives avec ses partenaires sociaux, notamment dans le cadre de la nouvelle consultation sur les orientations stratégiques, également créée par la LSE : on verra plus loin qu'elle est encore loin d'avoir produit les effets d'anticipation et de prévention attendus mais prépare un nécessaire changement de posture de la part des acteurs sociaux.

Aussi en France licencier pour motif économique un ensemble de salariés est relativement facile pour un employeur bien organisé et bien conseillé, à condition de respecter la procédure prévue, et ceci indépendamment de la réalité des motifs : c'est ce que reconnaît d'ailleurs l'OCDE dans le cadre de ses indices de rigidité de la législation du travail en matière de licenciement collectif, où la France était déjà bien placée dès avant la LSE pour les licenciements collectifs<sup>12</sup>.

Les questions de l'anticipation des difficultés, du partage des informations, et de la recherche d'alternatives permettant d'éviter de grossir les rangs du chômage, demeurent entières. Et ceci, comme on le verra, malgré la création de la consultation sur les orientations stratégiques, qui est très loin d'avoir atteint son potentiel, et l'innovation constituée par l'accord de maintien dans l'emploi, qui est à ce jour un échec manifeste.

Nous proposons de renforcer le rôle de la consultation sur les orientations stratégiques en matière de prévention des licenciements économiques dans la partie 1.3.1 de ce rapport.

### **1.2.2 - Généralisation de la couverture santé : une ambition amoindrie par les juges**

La loi de sécurisation de l'emploi prévoyait deux dispositifs :

- la généralisation de la mutuelle santé pour tous les travailleurs, *a minima* prise en charge à 50% par l'employeur, via la négociation de branche (qui pouvait désigner des opérateurs chargés de la mise en œuvre de l'assurance santé) ou à défaut la négociation d'entreprise, et sinon par décision unilatérale respectant un panier de soin minimal, l'obligation de couverture devenant impérative au 1er janvier 2016 ;
- la généralisation de la portabilité de la mutuelle et de la prévoyance à tous les salariés et l'extension de 9 à 12 mois de sa durée pour les salariés perdant leur emploi.

Pour les signataires de l'accord, l'objectif était d'étendre l'accès aux prestations de santé, et de réduire les entraves à la mobilité entre grandes et petites entreprises (généralement moins bien couvertes).

---

<sup>12</sup> Voir notamment Barthelemy-Cette, *Refondation du droit social : concilier protection des travailleurs et efficacité économique*, rapport au CAE, 2010, page 17

Les décisions du Conseil Constitutionnel sur plusieurs rédactions successives de l'article L. 912-1 du code de la Sécurité Sociale, ont retardé la mise en œuvre de la LSE, les négociateurs devant se contenter de clauses de recommandation (laissant libres les entreprises de choisir leurs opérateurs) et non plus de désignation. Par ailleurs les décrets d'application nécessaires (panier de soins minimal, niveau de solidarité garanti par les opérateurs recommandés, transparence des appels d'offres, contrats responsables) n'ont été publiés que fin 2014.

Les délais de mise en œuvre et l'insécurité juridique associée n'ont pas permis de conclure beaucoup d'accords de branches sur la complémentaire santé : d'après le bilan de la LSE réalisé par le ministère du Travail en avril 2015, seuls sept nouveaux accords avaient fait l'objet d'une demande d'extension auprès de la Comarep<sup>13</sup>. Les grandes entreprises en particulier n'ont pas montré une grande motivation pour la négociation de branche, souhaitant conserver le maximum de liberté.

Néanmoins de nombreux autres accords étaient en cours de négociation. En revanche de très nombreux avenants ont été conclus sur la portabilité.

Par ailleurs les décisions du Conseil Constitutionnel, en accroissant la concurrence, limitent les solidarités qui pourraient s'exercer entre les salariés d'une même branche professionnelle, d'un même secteur d'activité. Dès lors, elles ne pourront que conduire à un renchérissement du coût des garanties, à savoir à une augmentation des cotisations et/ou une diminution des prestations. Si, avec la LSE, le nombre de salariés couverts par une complémentaire santé s'accroîtra naturellement, tout porte à croire que les travailleurs déjà couverts bénéficieront, en moyenne, d'un niveau de garanties moindre par rapport à l'avant-2013.

Même si la mise en œuvre de la LSE se fera probablement sur un niveau d'ambition inférieur aux prévisions, le nombre de salariés couverts va s'accroître et la mobilité sera facilitée, ce qui est positif, de même que l'extension de durée de la portabilité.

Parallèlement, l'Inspection générale des affaires sociales vient de faire un bilan particulièrement critique des aides fiscales et sociales à l'acquisition d'une complémentaire santé<sup>14</sup>. À l'analyse, plusieurs éléments ressortent :

- *« Les dispositifs existants sont nombreux et pas toujours lisibles ;*
- *Ils manquent d'universalité et sont distincts selon le « statut » souvent professionnel, mais pas seulement, de la personne et donc par définition inégaux ;*
- *Cette inégalité paraît notamment criante lorsque l'on compare les bénéficiaires de contrats collectifs et ceux des contrats individuels (hors contrats ciblés « précaires »), ce qui faisait dire à la Cour des comptes dans son rapport de 2011 que « des considérations d'équité imposent impérativement de rechercher un meilleur ciblage des aides publiques » ;*
- *De nombreuses réformes récentes sont intervenues et il est difficile d'en tirer à la date de réalisation du présent rapport un bilan étayé ; mais dès à présent se font jour des critiques fortes, notamment sur l'impact contre-productif en matière de prix ou de garanties, et qui vont jusqu'à la remise en cause globale du système et l'articulation AMO/AMC ».*

---

<sup>13</sup> Commission des accords de retraite et de prévoyance

<sup>14</sup> IGAS, *Contribution au rapport au Parlement sur les aides fiscales et sociales à l'acquisition d'une complémentaire santé*, rapport n°2015-143R, avr. 2016, p. 83.

Nos récents constats s'inscrivent en ce sens<sup>15</sup>. Il est en effet regrettable que la remise à plat des aides quel que soit le contrat (individuel ou collectif) n'ait pas eu lieu : dispositifs CMU-C, ACS, contrats responsables, aides aux contrats collectifs obligatoires. Cette situation crée un millefeuille qui ne rend pas simple une portabilité totale. Sur cette base, en 2017, il paraît plus que jamais nécessaire d'impulser un débat sur le reformatage des aides publiques qui englobent l'ensemble des dispositifs d'aides publiques, afin de les refondre et de les mettre en cohérence. Ces réflexions devront être élargies au rôle des complémentaires santé qui, en couvrant déjà près de neuf Français sur dix, constituent un levier efficace d'amélioration de notre système de santé.

Afin d'aller plus loin, il nous paraît important de ne pas accroître l'insécurité juridique en ajoutant de nouveaux dispositifs. L'impact de la LSE sera mieux mesurable à partir de fin 2016. Une évaluation devrait alors être conduite sur les points suivants :

- bilan quantitatif de l'application de la LSE : dans les branches et les entreprises ;
- bilan qualitatif : contenu des garanties
- périmètres de mutualisation et de solidarité, outils mis en œuvre
- portabilité, périmètre de financement, situation des contrats courts et articulation des différents niveaux de garanties dans la portabilité constatée

Par ailleurs, la loi laisse toutefois de côté beaucoup de personnes non salariées n'ayant pas de mutuelle, ce qui pose des problèmes d'équité et de santé publique<sup>16</sup>.

### 1.3 - Dans la plupart des autres champs de la LSE, le bilan est moins flatteur, ou encore à faire

#### 1.3.1 - Allo, la consultation sur les orientations stratégiques ?

La consultation sur les orientations stratégiques devait être un grand apport de la LSE, avec la BDES (base de données économiques et sociales<sup>17</sup>). Si sur le plan théorique ces innovations constituent des évolutions pleines de potentiel, leur concrétisation nécessitera probablement beaucoup de temps et d'efforts sur le terrain. A noter que les deux dispositifs, très partiellement mis en œuvre dans les entreprises, ont été modifiés récemment par la loi sur la modernisation du dialogue social (dite « Rebsamen ») d'août 2015.

De quoi s'agit-il ?

---

<sup>15</sup> Voir Luc Pierron, « Complémentaire santé : sortir de l'incurie », Terra Nova, 1<sup>er</sup> juin 2016  
<http://tnova.fr/notes/complementaire-sante-sortir-de-l-incurie>

<sup>16</sup> Voir [Bozzio A. et Dormont B., « Gouverner la protection sociale : transparence et efficacité », Note du CAE n°28, janvier 2016](#)

<sup>17</sup> La BDES regroupe dans une base de données permanente, non nécessairement informatisée, les informations jusque-là remises ponctuellement au comité d'entreprise. Celles-ci sont pour l'essentiel quantitatives (données financières et sociales). Elles doivent être projetées sur 3 ans dans l'avenir, sous réserve que cette information soit disponible.

La consultation annuelle sur les orientations stratégiques a pour objectif de créer un débat sur les perspectives de l'entreprise et ses impacts sur l'emploi, les compétences et (depuis la loi Rebsamen) les orientations de la formation professionnelle. Nous résumons car la rédaction de l'article L. 2323-10 du code du Travail énumère bien d'autres conséquences allant jusqu'à la situation des stagiaires. Cette consultation a lieu sur la base des informations contenues dans la BDES et des orientations établies par l'organe de gouvernance (par exemple le conseil d'administration dans une société anonyme).

On comprend intuitivement l'intérêt d'une telle consultation pour partager l'information avec les représentants du personnel, potentiellement construire des diagnostics partagés, avant de matérialiser les solutions éventuelles par la négociation avec les organisations syndicales.

Le partage de l'information peut être facilité par un recours à l'expert-comptable du comité d'entreprise, dans un cadre spécifique qui prévoit une participation financière du CE.

Un point important de la consultation est que l'avis du comité d'entreprise est soumis à l'organe de gouvernance, qui lui doit une réponse motivée. Ceci crée une occasion de dialogue non conflictuel entre les représentants du personnel et les dirigeants et administrateurs en charge de la gouvernance de l'entreprise, sur un thème (les orientations stratégiques et leurs conséquences sur l'emploi et les compétences) cadrant parfaitement avec la notion de responsabilité sociale des entreprises. Dans les entreprises dépassant le seuil où l'organe de gouvernance dispose de représentants des salariés, les comités d'entreprise trouveront dans ceux-ci un relai intéressant.

L'ambition théorique étant posée, quelles sont les pratiques ?

- la plupart des entreprises mettent en œuvre l'obligation de consultation avec une certaine timidité, quand elles le font<sup>18</sup> : beaucoup attendent que leur CE les sollicite sur le sujet ;
- les informations transmises à l'appui de cette consultation sont limitées : dans beaucoup de cas, la BDES ne contient pas d'informations prévisionnelles (business-plan) ; les déterminants de la position stratégique n'y sont pas référencés ; la BDES légale ne contient d'ailleurs aucun item permettant une appréciation de la situation de l'entreprise par rapport à ses marchés et ses enjeux (technologiques, concurrentiels, réglementaires, consuméristes, environnementaux, etc.), même une information aussi basique que les parts de marché détenues n'y est pas incluse ! ; les informations transmises par l'entreprise dans le cadre du processus de consultation se limitent dans certains cas au budget, ce qui est très limitatif ;
- le dialogue avec l'organe de gouvernance est esquivé : quand il n'est pas complètement mis de côté, avec une absence de mise à l'ordre du jour de l'avis du CE, l'entreprise soutient souvent que l'organe de gouvernance n'a à répondre que sur les propositions alternatives que l'avis du CE contiendrait ; ceci est une lecture pour le moins restrictive de la loi, l'avis du CE ne contenant pas nécessairement de propositions alternatives, mais plus généralement des vœux, des préoccupations, ou encore des propositions d'accompagnement social ;

---

<sup>18</sup> L'absence de mise en œuvre n'est pas nécessairement un choix délibéré : beaucoup d'entreprises ne connaissent tout simplement pas l'obligation

- si le CE a la possibilité de désigner un expert-comptable pour l'assister dans la consultation (et notamment la construction d'un avis), ce recours n'est pas très fréquent ou réalisé a minima : en effet le CE doit financer 20% de l'expertise sur son budget de fonctionnement, dans la limite d'un tiers de celui-ci : le cofinancement constitue un frein psychologique indéniable.

Concernant la BDES, au-delà de son contenu assez décevant par rapport à la portée de la consultation sur les orientations stratégiques, l'accès à l'information est souvent difficile :

- base de données parfois papier, et consultable dans une data-room (quand ce n'est pas dans le bureau du DRH), y compris dans des grands groupes, alors que les informations qu'elle comprend sont rarement de nature très stratégiques : la BDES ne présente ni la position concurrentielle de l'entreprise sur ses activités, ni les opportunités ou les menaces qu'elle a devant elle, encore moins sa stratégie ou ses plans d'actions ; les données sont essentiellement quantitatives, et ne sont projetées dans l'avenir que si elles sont disponibles<sup>19</sup> ;
- informations parfois non imprimables et non extractibles (format PDF ou Excel), ce qui les rend difficilement exploitables par les élus, quand ils disposent d'une connexion internet vers ces informations.

On le voit, le partage de l'information dite stratégique n'a rien d'évident. Ceci renvoie d'une part aux craintes de fuite (mais celles-ci sont de plus en plus difficiles à éviter même en dehors des représentants du personnel, qui ne sont pas les plus portés aux indiscrétions, dans l'intérêt bien compris de leur entreprise), mais plus fondamentalement à une inquiétude de ce qui pourrait être fait de l'information partagée, de la perte supposée de pouvoir qu'elle représenterait, et du surcroît de travail qu'elle générerait dans des organisations finalement assez pauvres en moyens, notamment RH.

Une entreprise française préférera cacher une probabilité de réduction de postes plutôt que d'affronter l'inquiétude générée par la divulgation de cette probabilité, avec les ennuis qui sont susceptibles de l'accompagner (communications alarmistes des organisations syndicales, baisse de la motivation des salariés, départ de compétences dont l'entreprise a besoin, temps passé en réunion...). Pour autant, ni les salariés ni les représentants du personnel n'ont besoin d'une alerte claire pour sentir que les choses ne vont pas bien, ils sont généralement mieux placés que l'organe de gouvernance pour le déceler en premier.

L'absence de partage de l'information empêche l'anticipation des difficultés et la recherche de solutions alternatives aux solutions de rupture. Le PSE (plan de sauvegarde de l'emploi) intervient quand il ne manque plus que l'avis du CE (ou l'accord des organisations syndicales) pour le mettre

---

<sup>19</sup> Art. R. 2323-1-5 : « Les informations figurant dans la base de données portent sur l'année en cours, sur les deux années précédentes et, telles qu'elles peuvent être envisagées, sur les trois années suivantes.

« Ces informations sont présentées sous forme de données chiffrées ou à défaut, pour les années suivantes, sous forme de grandes tendances. L'employeur indique, pour ces années, les informations qui, eu égard à leur nature ou aux circonstances, ne peuvent pas faire l'objet de données chiffrées ou de grandes tendances, pour les raisons qu'il précise. »

en œuvre, moyennant quelques concessions sur les mesures d'accompagnement, mais sans véritable débat possible sur les motivations ou les alternatives économiques, tous les acteurs étant convaincus de l'inefficacité de ce débat, limitation des risques de contestation individuelle des licenciements exceptée.

L'absence de dialogue réel sur les éventuelles difficultés de l'entreprise et les moyens de lui apporter des solutions constitue une anomalie décrédibilisant les acteurs sociaux et nourrissant les tentations de désengagement ou de contestation extrémiste. Elle nuit à la motivation des salariés, à la performance des entreprises, et alimente les pourfendeurs du « système » protégeant les « puissants » contre les « petits ». On notera que cette situation ne constitue pas une fatalité puisque certains de nos voisins européens parviennent très bien à trouver des solutions par le dialogue social.

Pour redonner une place à l'anticipation, au débat économique et à la recherche de solutions alternatives aux licenciements collectifs, nous proposons d'intégrer à la consultation sur les orientations stratégiques et à ses effets sur l'emploi et les compétences le débat sur les éventuelles difficultés économiques et les différents scénarii pour y faire face (par exemple : recours à l'activité partielle, GPEC, mobilités, accord de préservation et de développement de l'emploi, PSE...). Ce débat précéderait le choix d'une solution et les éventuelles négociations associées, et dispenserait l'entreprise d'aborder à nouveau les justifications économiques pendant un délai de six mois, sauf faits nouveaux structurants.

L'employeur devrait explicitement préciser en ouverture de la consultation qu'il envisage des mesures concernant l'emploi pour répondre à des difficultés économiques, et proposer des délais de consultation adaptés aux enjeux. L'éventuelle mission de l'expert-comptable prévue pour les orientations stratégiques serait dans ce cas intégralement prise en charge par l'entreprise.

Afin de répondre aux situations d'urgence, l'entreprise pourrait toujours engager directement la procédure de licenciements économiques collectifs, à condition de pouvoir argumenter le fait qu'elle n'aurait pas pu faire autrement.

Rapprocher la consultation sur les orientations stratégiques de son potentiel demandera du temps, une forte détermination des acteurs et sans doute des changements culturels. Il faudra notamment que les acteurs comprennent qu'un véritable dialogue social doit être précédé d'un dialogue économique approfondi, ce qui n'est pas dans les pratiques habituelles dans notre pays. Une enquête menée en 2010 par OaSys Consultants auprès de 400 DRH et 500 IRP (représentants du personnel) révélait que pour 85 % des IRP et 55 % des DRH, il n'existait pas de diagnostic partagé sur les évolutions stratégiques de leur entreprise<sup>20</sup>. Il faudra également que les acteurs surmontent la tentation du formalisme, qui les amène souvent à focaliser le débat sur la quantité et la qualité des informations mises à disposition dans la BDES plutôt que sur les problématiques et les enjeux qu'elles décrivent. Il faudra également que chacun soit capable d'affronter la réalité sans se contenter de discours généraux et sans se réfugier dans des postures confortables : lorsque des emplois sont

---

<sup>20</sup> « Regards croisés RH et partenaires sociaux sur la mise en œuvre de la GPEC »

menacés, cela nécessite une maturité de dialogue à la direction pour le dire et aux représentants du personnel pour l'entendre.

Certaines évolutions juridiques récentes peuvent favoriser une évolution positive :

- la loi Rebsamen, en reconcentrant les 17 obligations de consultation récurrente du CE en trois temps (orientations stratégiques, situation économique et financière, politiques sociales), va remettre cette innovation de la LSE sous le feu des projecteurs, d'autant que le lien est désormais fait avec la GPEC et les orientations de la formation professionnelle ;
- dans les entreprises de plus de 300 salariés, la consultation sur les orientations stratégiques pourra utilement précéder la négociation triennale sur la GPEC et les parcours professionnels, afin d'alimenter les négociateurs en informations ;
- la négociation d'un accord de dialogue social organisant le périmètre et le fonctionnement des instances représentatives du personnel peut être l'occasion de revisiter la BDES et de lui donner plus de substance (ce dispositif a été assez rarement négocié).

A défaut de progrès sur ces questions, la déception pourrait s'accroître et l'utilité du dialogue devenir moins perceptible par les acteurs.

### 1.3.2 - Macron devait-il tenter de sauver le soldat accord de maintien de l'emploi ?

L'échec des accords de maintien de l'emploi a souvent été relevé<sup>21</sup>, au point que la loi Macron est venue en assouplir certaines caractéristiques en 2015. Pour rappel ces accords nécessitant un accord majoritaire<sup>22</sup> permettaient, en cas de graves difficultés conjoncturelles, d'augmenter la durée de travail et/ou de réduire certaines rémunérations<sup>23</sup>, pendant une période de maximum 2 ans, en échange d'une stabilité de l'emploi et d'une clause de retour à meilleure fortune. Les salariés refusant l'application de l'accord à leur contrat de travail pouvaient être licenciés pour motif économique sans que l'entreprise soit obligée de passer par la procédure de PSE. L'accord de maintien de l'emploi devait cependant prévoir des mesures indemnitaires et de reclassement minimales.

Les causes d'insuccès de ces accords sont multiples :

- absence de maîtrise de l'employeur sur les salariés refusant l'application de l'accord : en pratique l'AME s'apparente dans ses effets à un plan de départs volontaires sans limite, ouvert à tout le monde ; dans plusieurs cas, dont celui célèbre de l'entreprise Behr, plus de salariés ont demandé à partir que les suppressions de postes qui étaient envisagées

---

<sup>21</sup> Selon le décompte effectué par le ministère du Travail dans son bilan sur la LSE (op. cit.), 10 AME avaient été signés au 15 mars 2015, essentiellement dans des PME. A l'inverse, d'autres accords ambitieux et évalués aujourd'hui comme des succès (Renault, PSA, Michelin, chantiers navals STX à Saint-Nazaire,...) ont emprunté d'autres véhicules juridiques que la voie de l'AME jugée trop restrictive.

<sup>22</sup> 50% des suffrages recueillis par les organisations syndicales représentatives aux dernières élections... ce qui peut faire nettement moins que 50% du corps électoral ou même des votants.

<sup>23</sup> Si l'accord prévoit de baisser la rémunération du salarié, cette baisse ne doit pas porter le salaire en-dessous de 120 % du Smic

initialement, avec parfois de fortes concentrations de salariés jeunes et employables, qui profitaient de l'effet d'aubaine ;

- succès concurrent de la nouvelle procédure de PSE, plus lourde mais mieux sécurisée pour l'employeur, et du dispositif d'activité partielle (remplaçant le chômage partiel) ;
- concurrence parallèle des accords de compétitivité-emploi, non supprimés, et qui sont généralement marqués par des contreparties accrues, notamment en termes d'investissement (et ne requièrent qu'une majorité de 30%);
- difficulté d'obtention d'une majorité à 50%, qui suppose des contreparties consistantes et donc une certaine maturité de la négociation chez les partenaires sociaux (on notera toutefois que les PSE sont maintenant principalement négociés, avec le même seuil de signature) ;
- rigidité du dispositif (limité à deux ans) ;
- incertitudes juridiques liées à ce nouvel instrument, notamment la qualification de « *graves difficultés conjoncturelles* ».

On notera que comme pour les PSE, les accords de maintien dans l'emploi permettent aux organisations syndicales de se faire assister par un expert dans la négociation, désigné par le comité d'entreprise. Une innovation intéressante qui a de fait été peu testée dans ce cadre.

La loi Macron a revisité les accords de maintien dans l'emploi en vue de leur redonner de l'attractivité, en jouant sur plusieurs paramètres :

- la durée maximum de l'accord a été étendue de deux à cinq ans ; les conditions et modalités de suspension de l'accord peuvent être prévues par l'accord ;
- le refus par un salarié de l'application de l'accord se solde par un licenciement économique individuel, dont la cause réelle et sérieuse est posée par principe dans la loi (réduisant fortement les possibilités de contestation), et ouvrant droit au bénéfice du contrat de sécurisation professionnelle ou du congé de reclassement : il n'y a plus aucune obligation de prévoir d'autres mesures indemnitaires ou d'aide au reclassement, ce qui devrait limiter les effets d'aubaine constatés dans les premiers AME.

Mais fallait-il vraiment sauver le soldat accord de maintien de l'emploi ? On peut douter que même rénovés ils connaissent un essor significatif. En effet, les évolutions apportées par la loi Macron vont toutes dans le sens de l'employeur, réduisant encore l'attractivité du dispositif pour les organisations syndicales, qui pourraient avoir du mal à signer des accords dont les salariés n'auraient d'autre choix que de subir les effets.

Miser sur les AME pour développer la négociation d'entreprise en France paraît donc quelque peu aventureux, tant leur réputation est mauvaise, et les risques élevés pour les organisations signataires. Par ailleurs, il ne s'agit pas d'un très bon support pour développer la négociation : valoriser celle-ci uniquement dans des contextes où les salariés ont des choses à perdre n'est pas particulièrement motivant. On peut notamment regretter les contreparties très faibles offertes aux organisations signataires : en pratique seuls des accords équilibrés dans leurs effets finaux (engagements d'investissement, redistribution des avantages économiques obtenus,

recrutements...), pourraient espérer convaincre de l'intérêt de les négocier. Ceci exige une volonté des négociateurs patronaux de s'engager sur le moyen voire long terme, ce qui n'est pas acquis.

Le projet de loi El Khomri n'étend pas le champ des accords de maintien dans l'emploi, mais crée un nouveau type d'accord dont les clauses pourront se substituer à celles contenues dans les contrats de travail, même si elles sont moins favorables, pendant une durée de cinq ans au plus<sup>24</sup>. Le refus du salarié entraînerait son licenciement économique individuel, dans le cadre d'un parcours d'accompagnement personnalisé décrit dans les quatre pages de l'article version 49-3. Ces accords permettront en pratique de répondre à des contextes « offensifs » et plus seulement « défensifs ». En d'autres termes, ils peuvent être mis en œuvre dans des contextes différents des « *graves difficultés conjoncturelles* » prévues pour les AME. Même si la complexité du dispositif prévu dans le projet de loi proposé dans le cadre de l'article 49-3 laisse quelque peu sceptique sur ses chances de succès, il apporte des possibilités de souplesse qui faisaient défaut auparavant.

Nous proposons une alternative plus ambitieuse en maintenant la rédaction initiale du projet de loi El Khomri, qui assurait une prédominance extensive de l'accord collectif sur le contrat de travail, mais en réservant l'accessibilité de ce type de dispositif innovant aux entreprises ayant conclu préalablement un accord de dialogue social tel que décrit dans la partie 2.2.3.1 a) de ce rapport. Les accords de maintien de l'emploi (et de mobilité interne) pourraient alors être supprimés.

Une telle évolution nécessiterait une phase de concertation ou de négociation entre partenaires sociaux avant le dépôt du projet de loi, afin de trouver les équilibres nécessaires. Tel n'a pas été la voie choisie par le Gouvernement pour le projet de loi El Khomri, tant pour des raisons d'agenda que de refus de dialoguer sur ces thèmes chez beaucoup d'acteurs patronaux ou syndicaux.

Nous préconisons cependant d'y revenir en ouvrant une nouvelle phase de concertation ou de négociation le moment venu. En effet, la solution bancale trouvée lors du débat parlementaire introduit un niveau de complexité trop important. En particulier, ni les AME ni les accords de préservation ou de développement de l'emploi ne constituent une solution suffisamment simple et rapide lorsque la pérennité de l'entreprise est menacée sans que d'autres solutions crédibles ne puissent être proposées. Contrairement à la situation actuelle nous considérons que l'accord, une fois conclu dans les conditions précisées ci-dessus, doit être, de droit, applicable aux salariés concernés. L'enjeu du maintien de l'emploi et de la pérennité de l'entreprise doit, dans le cadre d'une négociation conclue loyalement et majoritairement, s'imposer aux contrats individuels, et ne pouvoir déboucher, en cas de refus, que sur un licenciement individuel dont la cause réelle et sérieuse serait constituée par le refus d'application de l'accord.

En revanche, ce type d'accord offrirait un bon niveau de garantie aux salariés... contrairement aux accords qui se développent hors de tout contrôle. L'économiste Jacques Freyssinet pointe avec justesse cet angle mort : « *Il est surprenant que la polarisation de la controverse sur ces accords dérogatoires laisse dans l'ombre un autre aspect très actuel des négociations d'entreprise. Au nom du maintien de la compétitivité et de la sauvegarde de l'emploi, des accords non dérogatoires*

---

<sup>24</sup> Article 11 du projet de loi version 49-3 concernant les accords « *en vue de la préservation ou du développement de l'emploi* », introduisant via un nouvel article L. 2254-2 une exception dans l'effet de cliquet des contrats de travail, actuellement définie par l'article L. 2254-1.

*impliquant des sacrifices en matière de salaire et de durée du travail se multiplient aujourd'hui. Ces accords se situent dans le cadre de la législation préexistante toujours en vigueur : contrairement aux accords de maintien dans l'emploi, ils n'ont pas à être majoritaires (les syndicats signataires doivent représenter au moins 30 % des salariés de l'entreprise sans opposition de syndicats majoritaires) ; leur durée maximale n'est pas limitée ; ils ne sont soumis à aucune des restrictions spécifiques qui pèsent sur les accords de maintien dans l'emploi. En revanche, plus de dix refus individuels déclencherait la procédure des licenciements collectifs. On trouve pour ces accords, selon les entreprises, un échantillon complet de signatures syndicales, y compris des syndicats SUD. Comment expliquer, d'une part, la virulence de l'affrontement entre syndicats sur le principe des accords de maintien dans l'emploi et, d'autre part, leur pratique commune qui semble être de laisser à leurs structures d'entreprise la liberté de négocier et de signer, comme dans le passé, des accords non dérogoratoires souvent plus lourds de sacrifices ? »<sup>25</sup>.*

De son côté, l'Etat doit tenir ses engagements. Contrairement aux stipulations de l'article 12 de la LSE qui prévoyait que le Gouvernement remettra tous les ans au Parlement un rapport sur la mise en oeuvre des accords de maintien dans l'emploi, celui-ci s'est contenté d'un simple bilan chiffré. Il faut aller au-delà et profiter de ce rapport pour tirer des enseignements concrets des accords conclus (AME et accords de préservation ou de développement de l'emploi) et non conclus pour mieux cerner leurs effets.

### **1.3.3 - Pas d'évolution sur le terrain de la mobilité**

La mise en place de la LSE s'est opérée dans un contexte d'accélération des transitions professionnelles mais il est difficile de se prononcer sur le fait de savoir si elle les a accompagnées ou facilitées. Les statistiques trimestrielles sur les mouvements de main-d'œuvre publiées par la DARES montrent une accélération très sensible des flux au cours des dernières années. Pour l'ensemble des établissements de France métropolitaine, le taux de rotation est en effet passé de 11,4 % au 1er trimestre 2007 à 16,8 % au 1er trimestre 2015. Cette progression concerne exclusivement le secteur tertiaire, le taux de rotation ayant, sur cette période, légèrement diminué dans les secteurs de l'industrie et du bâtiment<sup>26</sup>.

#### **1.3.3.1 - L'échec des accords de mobilité interne**

La mobilité concernée peut être géographique ou professionnelle, voire les deux à la fois. Elle doit être indépendante de tout contexte de réduction de postes. Le refus d'une mobilité interne par un salarié relève d'après la LSE d'un licenciement économique, alors que les signataires de l'ANI avaient prévu un licenciement pour motif personnel selon le régime de l'article L. 1222-8 (instauré dans le cadre de la loi Aubry II).

Les accords de mobilité interne créés par la LSE n'ont eu presque aucun succès, du fait de la complexité de leur mise en oeuvre (procédure d'information et de recueil de l'accord du salarié, articulation avec les clauses de mobilité existantes) et des incertitudes juridiques associées au

---

<sup>25</sup> Jacques Freyssinet, « Le paradoxe des accords de compétitivité », Alternatives Economiques n° 329, novembre 2013

<sup>26</sup> « L'accompagnement vers et dans l'emploi », rapport du COE, juin 2016

traitement d'un refus du salarié (celui qui refuse une mobilité peut être licencié pour motif économique individuel avec les mesures d'indemnisation et de reclassement prévues par l'accord, alors que le projet est censé s'opérer en dehors de tout contexte de réduction d'effectifs...).

Pourtant ces accords sont de droit commun (majorité de signature de 30%), et les organisations syndicales ne bénéficient d'aucune assistance dans la négociation. On le voit des exigences moindres dans le processus de négociation ne facilitent pas l'obtention d'accords.

En pratique les quelques cas répondant à la définition de l'article L. 2242-21 étaient intégrés dans des accords GPEC, il n'y a pas eu d'accord de mobilité interne autonome. La plupart des entreprises ont préféré continuer à gérer leurs besoins de mobilité avec les dispositifs préexistant. En dehors de la mobilité interne, un projet économique prévoyant des besoins de mobilité sans suppression de postes peut nécessiter la mise en place d'un PSE, dès lors qu'il y a plus de 10 refus de mobilité, s'ils ne reposent pas sur le volontariat, ne s'opèrent pas dans la même zone géographique, ou si aucune clause de mobilité n'est prévue dans les contrats de travail.

Faut-il aller plus loin pour accroître la mobilité, dont on sait qu'elle est relativement faible en France, notamment sur le plan géographique ? Certains<sup>27</sup> promeuvent la mise en place d'une subordination du contrat de travail à l'accord collectif : au lieu de bénéficier d'un effet de cliquet grâce à son contrat de travail (le salarié peut refuser une modification de celui-ci et être éventuellement licencié pour motif économique, si la modification proposée a cette origine), le salarié refusant l'application d'un accord collectif romprait son contrat de travail, soit sous forme de démission, soit pour motif personnel, n'ouvrant en tout cas aucun droit au bénéfice de mesures de type PSE. C'était le choix réalisé par l'avant projet de loi El Khomri<sup>28</sup>, dont la rédaction initiale sur les accords de préservation et de développement de l'emploi aurait pu s'appliquer aux accords de mobilité interne, aux accords GPEC, ainsi qu'à de nombreux autres contextes.

C'était donner beaucoup de responsabilités à des organisations syndicales souvent faibles sur le terrain (PME, secteurs des services...), et ne pouvait s'imaginer que dans un cadre où celles-ci auraient été préalablement renforcées et où l'accord conclu aurait été majoritaire, ce que ne prévoyait que partiellement le projet de loi.

Si ultérieurement le législateur décidait de reconnaître plus globalement la primauté de l'accord collectif sur le contrat de travail, compte tenu du fort transfert de responsabilités aux organisations syndicales associé, il serait préférable de n'ouvrir ces libertés nouvelles qu'aux entreprises ayant préalablement satisfait aux conditions de qualité de dialogue social que nous proposons en partie 2.2.3.1 a) de ce rapport.

Le pouvoir donné sous conditions aux partenaires sociaux pourrait entraîner une dynamique de négociation intéressante, revivifiant les questions des politiques de mobilité professionnelle ou

---

<sup>27</sup> Ainsi le MEDEF dans son bilan de la LSE : <http://mailing.medef.com/adherents/MEDEFEBDO/2avril/BILANDESANI20082013Versiondefinitive.pdf>

<sup>28</sup> La prévalence de l'accord sur les contrats de travail n'y était pas limitée dans le temps, et la conséquence d'un refus par le salarié était un licenciement pour motif personnel, sans accompagnement particulier.

géographique, et incitant à de véritables échanges de contreparties, dans un dialogue social renforcé.

#### 1.3.3.2 - Les freins psychologiques de l'employeur à la mobilité volontaire sécurisée

Cette mesure reprise dans le cadre des articles L. 1222-12 à 16 du code du Travail pour les entreprises de 300 salariés et plus a pour objectif de permettre à un salarié ayant plus de deux ans d'ancienneté de bénéficier d'un filet de sécurité dans le cadre d'une mobilité externe, via une clause de retour dans son entreprise d'origine s'il juge l'expérience non concluante. Pendant la période de mobilité, le contrat de travail initial est suspendu. A l'issue de celle-ci, le salarié réintègre son contrat de travail initial, ou confirme sa mobilité, et le contrat initial est alors rompu par démission.

L'évaluation de cette mesure de la LSE est impossible compte tenu de l'absence de déclaration administrative, l'accord prenant la forme d'un avenant au contrat de travail.

Pourtant des entreprises ont mis en place ce type de mesure, généralement par voie d'accord, soit dans le cadre de la GPEC, soit en anticipation de PSE, avant et après le vote de la loi.

Ces entreprises ont su dépasser leurs doutes initiaux fréquents vis-à-vis de ces dispositifs :

- elles craignent de ne pas maîtriser le flux de départ et de perdre des compétences : ceci peut être géré par des préavis éventuellement renouvelables ; rappelons que le salarié est libre de démissionner à tout moment et qu'une entreprise aura du mal à retenir un salarié qui n'est plus motivé ;
- elles redoutent que le salarié revienne à l'issue de la période de mobilité : en pratique ces cas paraissent assez rares, notamment en période de difficulté économique ; le salarié tourne rapidement la page, et sauf différence de traitement significative ou déception importante, ne revient pas<sup>29</sup>.

En période de difficulté économique ou dans le cadre d'un accord de GPEC, l'entreprise peut prévoir des incitations à la mobilité externe :

- bénéfice des mesures d'un PSE mis en œuvre pendant la période de mobilité si le salarié fait partie d'une des catégories professionnelles concernées et se porte volontaire : l'entreprise n'aura alors aucun effort de reclassement à réaliser, et aura anticipé celui-ci, d'où des économies (congé de reclassement, offre valable d'emploi notamment) ;
- compensation temporaire d'un différentiel de rémunération ou de problématiques de mobilité géographique, contribution à l'effort de formation éventuel du salarié dans la nouvelle entreprise, voire aide au recrutement versée à l'entreprise d'accueil à la confirmation du salarié dans son nouveau contrat.

---

<sup>29</sup> Il n'existe malheureusement pas d'études sur le sujet, faute de suivi statistique, et nos appréciations sont basées sur les expériences vécues par les membres du groupe de travail.

Ces dispositifs n'ont pas à être craints et conduisent généralement à des gains équilibrés de part et d'autres. Ils gagneraient à faire l'objet d'accord, notamment dans le cadre de la GPEC ou à l'ouverture d'un PSE, et à ne pas seulement dépendre d'un traitement individualisé. Il est possible d'améliorer la notoriété de tels dispositifs en les incluant dans les thèmes de négociation possibles de la GPEC.

### 1.3.4 - L'échec de la surtaxation des contrats courts et du contrat intérimaire

#### 1.3.4.1 - La surtaxation des contrats courts

La LSE a introduit une surtaxation des contrats à durée déterminée courts (hors contrats d'usage). La cotisation UNEDIC de 4 % a été augmentée de 3 % (CDD inférieur à un mois), de 1,5 % (CDD entre plus d'un mois et moins de trois mois), 0,5 % (CDD inférieur ou égal à 3 mois), soit des cotisations respectives de 7 %, 5,5 % et 4,5 %<sup>30</sup>.

Cette mesure était censée réduire l'attractivité économique des emplois précaires pour les entreprises, notamment pour les contrats les plus courts. Il n'en a rien été puisque le recours à ces formes d'emploi n'a absolument pas diminué depuis la mise en œuvre de la mesure : leur nombre a évolué à la hausse en 2014 (+2,1% pour les CDD et saisonniers, +3,7% pour l'intérim), contrairement à celui des CDI (-0,3%), qui représentent toujours 76% des emplois<sup>31</sup>.

L'initiative méconnaissait en effet les vraies raisons du goût des entreprises pour les formes d'emplois précaires :

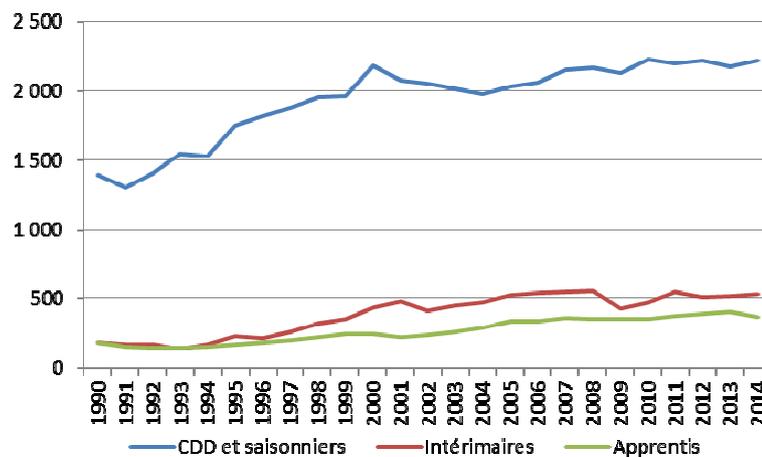
- la prudence des entreprises à embaucher en CDI en période d'incertitude économique ;
- la force des représentations construites autour de la difficulté perçue à mettre fin à un CDI : on le verra ci-dessous, ces représentations sont en grande partie décalées par rapport à la réalité, même si des progrès sont encore possibles, notamment sur le traitement judiciaire des contentieux ;
- le contrôle étroit des effectifs par les directions générales et les holdings de groupe : réduire l'effectif y est généralement perçu comme un indice de gain de productivité, et la perte de compétences ou de maîtrise des processus associée souvent négligée ; en revanche le contrôle est plus lâche sur le recours aux emplois précaires et à la sous-traitance ;
- la sérénité psychologique créée pour l'employeur par la flexibilité d'une partie de ses ressources humaines, quand il ne s'agit pas d'une façon pure et simple d'anticiper des réductions de postes (un poste vacant ou occupé par un emploi précaire est moins défendu par les représentants du personnel que lorsqu'il est pourvu par un CDI).

---

<sup>30</sup> Ce dispositif s'accompagnait d'une exonération de la cotisation patronale d'assurance chômage durant 3 à 4 mois pour l'embauche de jeunes de moins de 26 ans en CDI. Les deux dispositifs ont générés des emplois et ressources deux fois moins importants que prévu pour l'UNEDIC, d'après le bilan de la loi de sécurisation de l'emploi publié par le ministère du Travail en août 2015.

<sup>31</sup> Dans les formes d'emplois au sens du BIT suivi par l'INSEE figurent les CDD et saisonniers, l'intérim, les apprentis, l'emploi non salarié et l'emploi CDI. La part des emplois CDI est très majoritaire dans les stocks (nombre total d'emploi), mais pas dans les flux (embauches ou fin de contrats), où les contrats courts prédominent compte tenu de leur faible durée.

### Nombre d'emplois au sens du BIT (source : INSEE)



Si le nombre d'emplois en CDD a commencé à se stabiliser en stock vers l'an 2000, à plus de 2 millions selon l'INSEE, la durée moyenne des contrats est devenue de plus en plus courte : la part des CDD de plus d'un mois dans les déclarations d'embauche en CDD est ainsi passée de 38% début 2000 à 20% début 2013<sup>32</sup>. Avec le raccourcissement de la durée des contrats, il n'est pas étonnant que la part des emplois précaires dans les embauches soit aussi importante.

Le taux de réembauche en CDD d'un même salarié par une même entreprise est par ailleurs significatif et en croissance : « en 2011, plus de 70 % des embauches en CDD sont des réembauches chez un ancien employeur, contre moins de 50 % au début des années 1990 »<sup>33</sup>. Plusieurs études<sup>34</sup> accréditent un usage des formes d'emplois précaires au moins pour partie destiné à flexibiliser la main d'œuvre en faisant supporter à l'assurance chômage le coût de celle-ci, ce qui légitime le fait de réfléchir à un système de bonus malus pour les cotisations correspondantes.

La difficulté à mettre fin à un CDI est une représentation bien ancrée, pourtant battue en brèche par un examen objectif de la réalité et les comparaisons internationales.

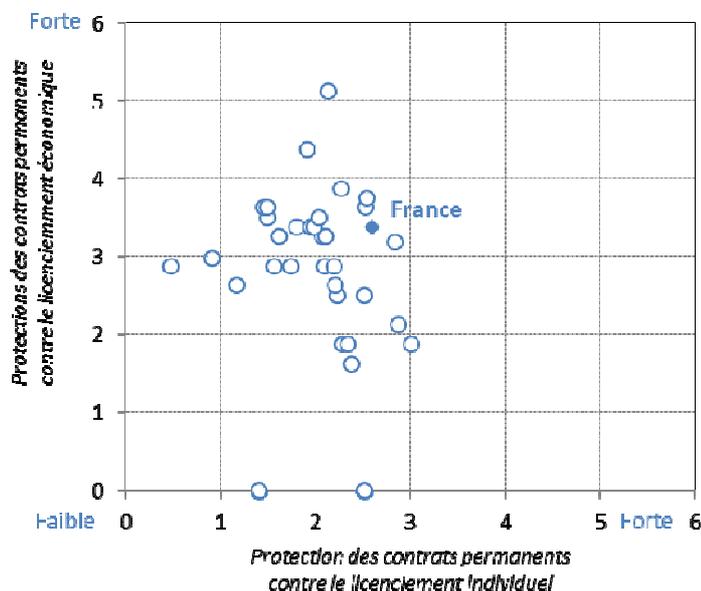
<sup>32</sup> [MAGNIER Antoine, DARES, Formes particulières d'emploi : contrats temporaires et temps partiel, présentation pour le COE, séance du 17 décembre 2013](#)

<sup>33</sup> CAHUC Pierre et PROST Corinne, « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », Les notes du conseil d'analyse économique, n° 24, septembre 2015

<sup>34</sup> Picart C. (2014) : « Une rotation de la main d'œuvre presque quintuplée en 30 ans : plus qu'un essor des formes particulières d'emploi, un profond changement de leur usage », INSEE Références, Emploi et Salaires

### Indicateur OCDE de protection de l'emploi permanent (2013)

Plus l'indicateur est proche de 6, plus la protection du salarié est importante



En termes de licenciement collectif, la France était déjà bien placée avant la LSE en termes de flexibilité dans le classement OCDE en termes de protection de l'emploi<sup>35</sup> (beaucoup de pays offrent aux salariés des protections plus fortes, dont par exemple l'Allemagne, l'Italie ou la Belgique) : depuis, les processus ont été simplifiés, leurs délais sécurisés, et les possibilités de contestation judiciaires réduites ;

En termes de licenciement individuel, la France était moins bien placée suivant le même classement (seuls les Pays-Bas, le Portugal et la Tchéquie protègent davantage), notamment du fait du formalisme de la procédure, et surtout de la longueur et de l'incertitude du contentieux prudhommal.

- c'est toutefois méconnaître le succès considérable et croissant des ruptures conventionnelles, introduites par l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008, donc par la négociation : celles-ci permettent d'éviter une bonne partie du traumatisme généré par le licenciement, tout en éteignant le risque de contentieux, d'une façon plus simple qu'une transaction ; elles se sont établies à près de 400 000 en 2015, marquant à peu près autant de fins de contrat CDI que les départs en retraite, et sont vues par la DARES comme une cause explicative de la baisse du taux de sortie sous forme de licenciements (causes économiques ou non) et de démissions<sup>36</sup> ;
- des tentatives ont été menées dans la LSE puis dans les lois Macron puis El Khomri pour réduire l'aléa et les délais de l'action prudhommale, mais ont été en grande partie censurées par le Conseil Constitutionnel, qui a estimé contraire à l'égalité le fait de mettre en place un

<sup>35</sup> Indicateurs OCDE de protection de l'emploi, voir : <http://www.oecd.org/fr/emploi/emp/lesindicateursdelocdesurlaprotectiondelemploi.htm>

<sup>36</sup> [DARES, Des entrées et des sorties de main-d'œuvre plus fréquentes au 4e trimestre 2014, Dares Indicateurs n°038, mai 2015](#)

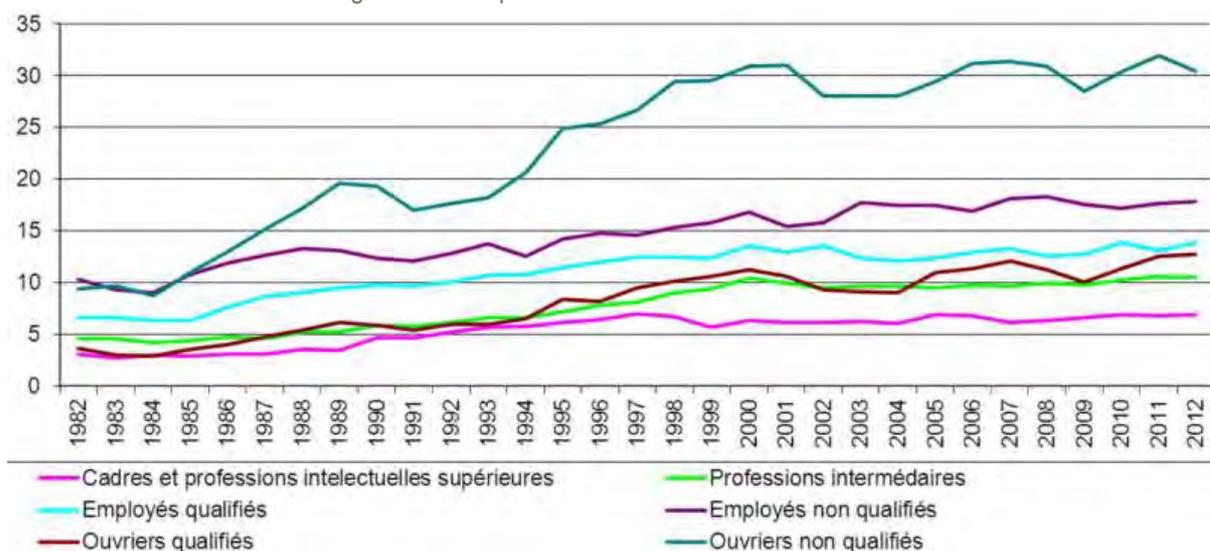
barème indemnitaire fonction des effectifs des entreprises<sup>37</sup>. Le projet El Khomri marque une nouvelle tentative d'avancer sur ce sujet, qui se heurte aux besoins de réparation intégrale des préjudices éventuellement subis par les salariés, ce qui a conduit le gouvernement à transformer le barème imposé au juge en simple barème indicatif. Ce dernier peut produire des effets, combiné aux autres dispositions de cette loi qui promeut la conciliation, en aidant les parties à cette dernière à converger.

Même si les représentations autour de la rigidité du CDI français sont en grande partie fausses, elles existent, tant les discours se sont succédé sur le sujet. C'est pourquoi il est sans doute nécessaire d'agir, en gardant toutefois le souci de la recherche de solutions équilibrées<sup>38</sup>, ce qui implique aussi des changements forts réduisant l'attractivité des formes d'emplois précaires.

Ceci est d'autant plus nécessaire que ceux-ci sont très ciblés sur les populations les plus fragiles vis-à-vis de l'emploi.

D'après une étude réalisée pour le Conseil d'Orientation pour l'Emploi sur la base de données 2012<sup>39</sup>, les emplois temporaires (CDD et saisonniers, intérim, apprentis) concernent pour l'essentiel :

- des salariés ayant un niveau de qualification faible : 30% des ouvriers non qualifiés et 18% des employés non qualifiés occupent des emplois temporaires, contre moins de 15% pour les autres catégories socio-professionnelles

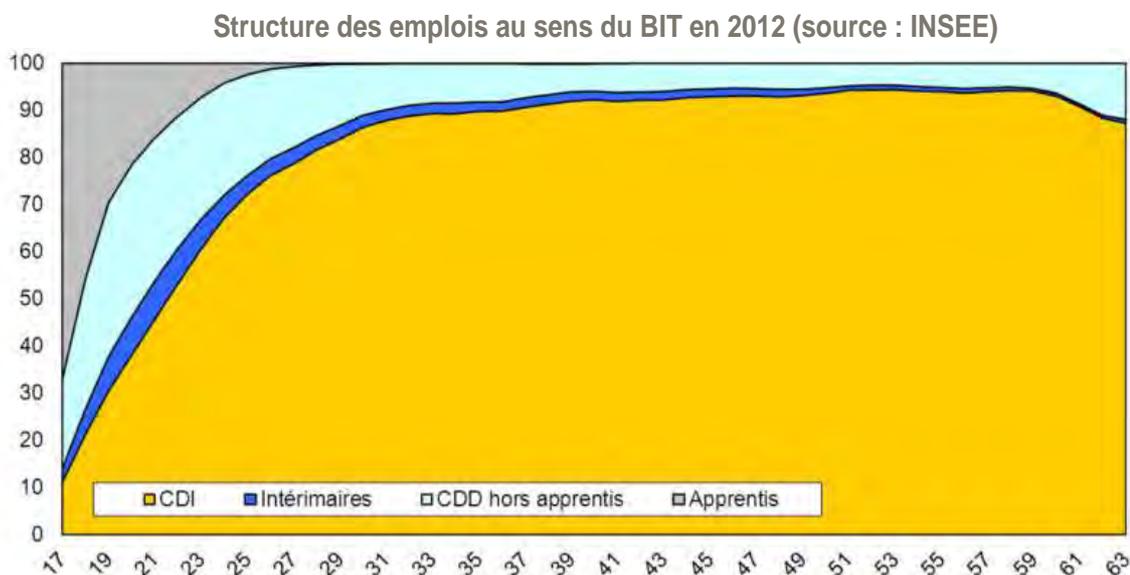


<sup>37</sup> La peur des Prud'Hommes est particulièrement vivace dans les TPE et PME, qui n'ont pas autant de moyens que les grands groupes pour gérer efficacement une rupture de façon sécurisée (compétences RH, appui juridique interne ou externe, expérience, temps disponible). Par ailleurs une rupture mal gérée peut s'y conclure par une indemnisation très significative au regard des marges de manœuvre financière de l'entreprise : si le risque est faible, sa concrétisation y est psychologiquement et financièrement très pénalisante.

<sup>38</sup> De ce point de vue, la réforme du licenciement économique intégrée à la dernière minute dans l'avant-projet de loi El Khomri n'en était clairement pas une et a fait l'objet de vives critiques.

<sup>39</sup> [MAGNIER Antoine, DARES, Formes particulières d'emploi : contrats temporaires et temps partiel, présentation pour le COE, séance du 17 décembre 2013](#)

- essentiellement les jeunes : le taux d'emplois temporaires est nettement plus faible à partir de 30 ans



Si les jeunes les plus diplômés peuvent espérer accéder à un CDI après un ou plusieurs emplois précaires, un tel parcours est beaucoup moins accessible pour les moins qualifiés, qui subiront donc toutes les difficultés liées la précarité pendant un temps significatif.

Comme nous l'avons vu plus haut, la précarité du travail se concentre fortement sur les jeunes. La LSE ayant pour objet d'accompagner et d'anticiper les transitions professionnelles a insuffisamment mis l'accent sur cet aspect. Les jeunes de moins de 30 ans sont pourtant plus particulièrement concernés par les mouvements d'entrées et sorties dans l'emploi. Sur la période 2003-2010, ils ont représenté 54 % des entrées dans l'emploi contre 35 % pour les 30-49 ans et 11 % pour les seniors (de 50 ans ou plus). A l'inverse, 62 % des sorties de l'emploi concernaient les jeunes (contre respectivement 14 % et 23 % pour les 30-49 ans et les seniors)<sup>40</sup>.

#### 1.3.4.2 - Le CDI intérimaire

Par ailleurs la LSE a également créé le CDI intérimaire, une forme de contrat permettant aux travailleurs intérimaires d'accéder à un CDI signé avec l'entreprise d'intérim, afin de faciliter leur insertion professionnelle. Cette disposition correspondait à une forte attente, compte tenu de la place prise par l'intérim dans le marché du travail, à tel point que, d'après les calculs d'Olivier Passet, « à chaque choc ou rechute de l'activité depuis 6 ans, deux tiers de l'ajustement instantané de l'emploi a été le fait de l'intérim. L'intérim est devenu de fait la principale modalité d'ajustement à court terme de l'emploi en France, notamment dans le secteur industriel et la construction qui concentrent 2/3 de ce type d'emploi »<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Voir Ananian, Debauche, Prost (2012), « L'ajustement du marché du travail français pendant la crise de 2008-2009 », Dares Analyses n°40 et « L'accompagnement vers et dans l'emploi », rapport du COE, juin 2016

<sup>41</sup> Olivier Passet, directeur des synthèses économiques de Xerfi, décembre 2013

Les modalités du CDI intérimaire ont été fixées par la négociation de branche<sup>42</sup> le 10 juillet 2013. Pour rappel, les entreprises de travail temporaire (ETT) avaient obtenu d'être exemptées de la surtaxation des contrats courts prévue par la LSE. En contrepartie, Prism'emploi, l'organisation patronale représentative des ETT, s'était engagée à négocier avec les syndicats du secteur les termes d'un accord visant à la sécurisation des parcours professionnels des travailleurs intérimaires.

On constate que les titulaires d'emplois précaires ont plus de difficulté que les autres à se former, à bénéficier de prestations sociales, et de façon générale à accéder à des emprunts ou des logements. La stabilité de l'emploi acquise par l'intérimaire via ce nouveau CDI est financée par sa renonciation à la prime de précarité, les périodes d'intermission étant rémunérées au minimum au niveau du SMIC (15% de majoration pour les techniciens et agents de maîtrise, 25% pour les cadres).

Ce contrat n'a pas connu le succès escompté (3 000 CDI signés à fin 2015, pour un objectif de 20 000 en 2017, objectif qui, rapporté au nombre d'intérimaires, soit environ 550 000 ETP en moyenne en 2015, paraît modeste), malgré le maintien du recours aux emplois précaires à un niveau élevé. Les éléments d'information disponibles pointent les explications suivantes<sup>43</sup> :

- aversion au risque des employeurs de travail temporaire ;
- intérêt limité pour les intérimaires fortement occupés, du fait de la perte de l'indemnité de fin de mission et de l'indemnisation limitée au SMIC (éventuellement majoré) en temps d'intermission : selon une étude de la DARES réalisée en 2011<sup>44</sup>, les intérimaires permanents (occupés à 80%, ils représentent 13% des intérimaires) sont plus expérimentés, plus qualifiés, plus âgés et plus masculins que la moyenne des intérimaires.
- réticence des intérimaires qui perdent leur statut de travailleur « nomade » vendant leur travail au plus offrant au profit d'une relation de subordination hiérarchique classique, voire renforcée par rapport au CDI de droit commun<sup>45</sup>.

Mais c'est surtout la question du cadencement (délai de carence et durée de mission) contradictoire avec la philosophie du CDI qui a freiné, voire empêché, le développement du CDI intérimaire. Cette question a été traitée dans le cadre de la loi Rebsamen votée en août 2015 en supprimant le délai de carence entre deux missions dans la même entreprise, en autorisant deux renouvellements

---

<sup>42</sup> [Accord sur la Sécurisation des parcours professionnels des salariés intérimaires](#), signé le 10 juillet 2013 par Prisme, la CFDT, la CFE-CGC et la CFTC. La proposition du patronat de créer un CDI intérimaire a émergé en 2008, lors de la transposition dans la législation française d'une directive européenne de 2008 et dans le contexte d'un recul du recours à l'intérim consécutif à la crise (voir François Sarfati et Claire Vivès, *Le CDI intérimaire, la loi au secours du patronat*, Les notes de l'institut Européen du Salariat n° 83, janvier 2016).

<sup>43</sup> [Abou El Khair, Catherine, Le flop annoncé du CDI intérimaire, Liaisons Sociales Magazine, 21/09/2015](#)

<sup>44</sup> [DARES Analyses n°033, Parcours des intérimaires : les intérimaires les plus expérimentés ont été moins touchés par la crise de 2008-2009, avril 2011](#)

<sup>45</sup> Selon le CDI intérimaire type mis en place par les ETT, le salarié est tenu d'accepter toute mission correspondant à ses qualifications (généralement trois métiers possibles) dans un rayon géographique de 50 km. Pendant les périodes d'intermission il doit accepter toute formation proposée par l'employeur et peut être contraint de poser ses congés. Enfin, l'agence qui l'emploie dispose du monopole de sa force de travail, le travailleur intérimaire ne peut plus faire jouer la concurrence entre différentes agences d'intérim, choisir sa mission, ou en refuser. La relation de subordination introduite par le CDI intérimaire peut ainsi rendre ce contrat peu attractif pour les intérimaires expérimentés.

successifs et en doublant la durée maximale des missions effectuée par les CDI intérimaires (portée à 36 mois au lieu de 18 dans le cas général). Cette rectification est susceptible de donner une seconde vie à cette initiative qui nous semble utile, puisqu'elle va dans le sens de la sécurisation des parcours et d'un meilleur accès à la formation professionnelle.

Depuis cette rectification, les ETT semblent avoir davantage promu le CDI auprès de leurs salariés<sup>46</sup>. Ces contrats sont proposés principalement aux jeunes actifs, en début de carrière, et aux seniors<sup>47</sup>. Il resterait toutefois à vérifier que la montée en charge du dispositif est réelle, ce qui suppose une évaluation précise des CDI intérimaires conclus. Les propositions d'évolution pourront être formulées avec plus de clarté lors du bilan d'étape qui est prévu dans le cadre de l'accord, le CDI intérimaire étant une expérimentation sur 3 ans, période à l'issue de laquelle une évaluation sera menée.

#### 1.3.4.3 - Pistes de solution sur les emplois précaires

Plusieurs pistes alternatives à la surtaxation des contrats courts ou à une flexibilisation déraisonnable du CDI sont envisageables pour réduire le recours à l'emploi précaire ou améliorer la situation des travailleurs qui occupent ces emplois :

- flécher le surcoût actuel des emplois précaires vers les travailleurs concernés, plutôt que vers les ressources de l'Unedic, afin qu'ils en soient les bénéficiaires directs, et puissent plus facilement évoluer vers des contrats pérennes : ceci peut être fait en introduisant un abondement automatique du compte personnel de formation, ou désormais du compte personnel d'activité, par leurs employeurs ; des conseillers dédiés en évolution professionnelle aideraient ces salariés à mieux gérer leur parcours (aide au bilan professionnel, aide à la rédaction de CV, facilitation de l'accès à la formation etc.) et à accéder à des emplois pérennes. Cette solution est celle préconisée par Terra Nova<sup>48</sup>.
- conjointement ou alternativement, mettre en place un système de bonus-malus pour la cotisation d'assurance chômage payée par les entreprises, en les modulant en fonction du coût induit par les choix de l'entreprise pour l'Assedic (ou plus simplement en fonction de la durée du contrat) : ceci permettrait de limiter les abus de certains employeurs qui optimisent le coût de leur flexibilité grâce à l'Unedic<sup>49</sup>
- alternativement, baisser le taux de cotisation au fur et à mesure que le contrat s'allonge
- donner aux branches la faculté de négocier les modalités de recours à l'emploi précaire, et de fixer les limites qui leurs sont applicables
- créer une obligation de négociation dans les entreprises sur les emplois précaires, quand le taux de recours à ces formes d'emploi dépasse significativement la moyenne constatée au niveau de la branche, ou fixée par celle-ci

---

<sup>46</sup> François Sarfati et Claire Vivès, *Quand le patronat de l'intérim vante les mérites du CDI*, Connaissance de l'emploi n° 128, février 2016

<sup>47</sup> Site internet de Prism'Emploi

<sup>48</sup> Voir « Le bel avenir du Compte personnel d'activité », Note Terra Nova, 16 février 2016 <http://tnova.fr/notes/le-bel-avenir-du-compte-personnel-d-activite>

<sup>49</sup> Voir CAHUC Pierre et PROST Corinne, « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », Les notes du conseil d'analyse économique, n° 24, septembre 2015

- pénaliser significativement les abus constatés par l'administration du travail par une interdiction temporaire du recours aux formes d'emploi précaire : la recherche des cas d'abus pourrait notamment être facilitée par l'exploitation automatisée des informations détenues par les Direccte et l'Urssaf<sup>50</sup>

### 1.3.5 - Compte personnel de formation et conseil en évolution professionnelle : des évolutions qui vont dans le bon sens mais à la mise en œuvre complexe

La loi LSE a posé les bases d'un renforcement de la capacité des individus à se saisir de leur parcours professionnel et du développement de leur employabilité. Les mesures initiées en 2013 ont connu des prolongements dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle matérialisée par un accord national interprofessionnel signé le 14 décembre 2013 et par la loi du 5 mars 2014 qui en a découlé. Les développements suivants intègrent l'ensemble de ces avancées et se centrent sur la mise en œuvre de deux nouveaux droits pour les salariés :

- Le compte personnel de formation, qui vient se substituer au Droit Individuel à la formation. Contrairement au DIF, le CPF est ouvert à tout actif qu'il soit en emploi ou au chômage, salariés ou indépendant. Ce droit peut désormais être activé sans la participation de l'employeur à la décision de formation.
- Le conseil en évolution professionnelle, qui permet également à tout actif de bénéficier d'un accompagnement à la réflexion sur sa trajectoire professionnelle, à la définition d'un plan d'action et à l'activation des ressources, notamment en termes de financements de formation, nécessaires à l'aboutissement de son projet.

La dernière décennie a ainsi vu se dessiner les éléments nécessaires au renforcement de l'employabilité et à l'autonomisation des individus :

1. la GPEC dessine les grandes tendances de l'emploi et de l'évolution des compétences.
2. les entretiens professionnels déclinent à l'échelle individuelle le dialogue que la GPEC instaure à l'échelle de l'entreprise.
3. les conseillers en évolution professionnelle orientent et guident le salarié dans ses démarches d'adaptation en interne ou en externe.
4. le Compte personnel de formation donne des ressources pour financer les adaptations nécessaires.
5. Les mobilités sont facilitées par la levée d'obstacles tels que la prise de risque (mobilité externe sécurisées) ou la perte de droits (complémentaires santé, droits rechargeables)...

Le CPF et le CEP déployés tout au long de l'année sont, à date, en plein déploiement et leurs effets tardent encore à se faire sentir. Toutefois, un regard peut d'ores et déjà être porté sur la façon dont ils sont mis en œuvre, sur les difficultés rencontrés par les différents opérateurs, sur les choix effectués et sur les adaptations qui semblent pouvoir leur être apportées afin d'en améliorer les effets. Ces deux dispositifs ont fait l'objet de deux évaluations par les pouvoirs publics : le premier

<sup>50</sup> On constate depuis la crise une nette réduction de la durée des CDD et des missions d'intérim. Dans certaines activités, des pratiques de CDD quotidien et de paye mensuelle ont été repérées.

dans le cadre de la première évaluation de la loi LSE menée par le ministère du travail<sup>51</sup> ; le second dans le cadre du rapport annuel de la CNEFOP spécifiquement dédié à ces deux dispositifs<sup>52</sup>. Ces deux documents permettent de mettre en évidence les grandes étapes de leur déploiement.

#### 1.3.5.1 - Le conseil en évolution professionnelle bouscule les opérateurs du service public de l'emploi et de la formation professionnelle

Le conseil en évolution professionnelle apparaît comme le dispositif devant servir de point de départ à la mobilisation du compte personnel de formation. Les acteurs historiques du service public de l'emploi (Pôle emploi, l'APEC, Cap Emploi et les missions locales) ainsi que les FONGECIF et OPACIF ont été désignés pour animer ce dispositif. Pour les premiers, il s'agit d'un prolongement naturel de leurs activités, ce qui peut expliquer qu'ils n'aient pas immédiatement saisi la nécessaire montée en puissance de leurs interventions voulue par les textes. Pour les seconds, il s'agit d'une nouvelle activité qui les amène progressivement à revoir leurs stratégies, dans des délais très contraints. Les textes prévoient également que les régions puissent mettre en place des opérateurs plus ancrés dans les territoires, ce qui semble ne pas avoir été fait de façon significative.

Le CEP constitue un dispositif de conseil universel mais aussi un espace d'écoute et de prise de recul venant en complément de l'entretien professionnel mené dans l'entreprise. Les caractéristiques de ce dispositif ont été définies en trois niveaux d'intervention par le ministère, le premier niveau constitue la délivrance d'une information de base sur le dispositif, ses usages possibles et ses sous-dispositifs, le second niveau relève s'apparente à un bilan de compétences permettant de faire le point sur les acquis professionnels des travailleurs conseillés, le troisième niveau de conseil porte sur la définition et la mise en œuvre d'un plan d'action individualisé qui va au-delà de la seule ingénierie de financement de la formation.

On le voit, intégrer l'ensemble de la démarche bouscule les modes de fonctionnement des opérateurs et suppose à la fois une redéfinition à la hausse des moyens disponibles et une professionnalisation des conseillers. Dans cette mise en œuvre, les pouvoirs publics semblent attachés à l'outillage de la démarche et veillent notamment à ce que les compétences travaillées soient normalisées de façon à permettre une homogénéité des pratiques et une bonne articulation autour d'un « passeport de compétences » commun avec celui du système informatisé du CPF.

Plus de 700 000 personnes ont été conseillées en 2015. Pôle Emploi et les missions locales sont les opérateurs principaux de cette montée en puissance du dispositif avec près de 75% des accompagnements réalisés, ce qui n'est guère surprenant dans la mesure où le CEP recouvre largement leurs missions historiques pour lesquelles les effectifs et les compétences sont déjà réunis. Pour autant, la marge de progression reste importante notamment auprès des actifs en emplois pour lesquels le CEP reste encore largement inconnu.

---

<sup>51</sup> Bilan de la loi de sécurisation de l'emploi, Ministère du travail de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, 3 avril 2015

<sup>52</sup> Premier rapport sur la mise en œuvre du Compte personnel de formation et du conseil en évolution professionnelle, CNEFOP, 12 avril 2016

### 1.3.5.2 - Le Compte personnel de formation, un levier pour le dialogue social

Les avancées par rapport au Droit Individuel à la Formation sont multiples. Tout d'abord, les droits sont acquis et cumulés par la personne indépendamment de sa situation professionnelle ce qui permet une portabilité des droits en cas de changement d'employeur, mais également d'accompagner l'ensemble des transitions que les individus sont amenés à vivre, et notamment celles qui relèvent de l'alternance entre période d'emploi et périodes de chômage. Ensuite, le CPF ne peut être utilisé que pour financer des formations figurant sur une liste établie par les partenaires sociaux à l'échelle interprofessionnelle, sectorielle et régionale. Ces formations doivent permettre d'acquérir des compétences attestées correspondant aux besoins de l'économie et aux besoins de sécurisation de parcours identifiés.

Le Compte personnel de formation a été lancé dans des délais record en 2014. La mise en place de la portabilité des droits a nécessité la mise en œuvre d'un système d'information lourd opérationnel depuis janvier 2015. Pour autant, la véritable difficulté de mise en œuvre réside probablement dans l'établissement des listes de formation. D'un point de vue technique, la méthodologie de construction de ces listes rend nécessaire une certaine normalisation dans le repérage des compétences associées à chaque formation et invite à moderniser le RNCP<sup>53</sup>, ce qui fait écho au passeport de compétences mis en place dans le déploiement du CEP. D'un point de vue social, ces listes doivent permettre de couvrir les métiers spécifiques à une branche donnée, mais également de couvrir les métiers communs à l'ensemble des secteurs (fonctions supports) et d'assurer la construction de compétences transversales pour permettre la mobilité intersectorielle tout en tenant compte des spécificités territoriales. La construction des listes constituent une opportunité de renouveler le dialogue social à différents niveaux. Par ailleurs, le CPF ne permettant pas toujours, voire pas souvent, de financer l'intégralité d'une formation, sa mise en œuvre génère des besoins d'articulation entre les différentes formes de financement sous forme d'abondement. Cela favorise le travail en commun autour des projets individuels entre l'individu lui-même, les OPACIF, l'employeur via le plan de formation... En retour, l'ingénierie financière s'en trouve complexifiée. Le CNEFOP note ainsi que ce sont les organismes de formations qui bien souvent conçoivent les montages financiers. La montée en puissance des conseillers en évolution professionnelle pourrait permettre de rééquilibrer cette expertise à terme.

Au 3 janvier 2016, deux millions et demi de CPF avaient été activés sur le site du dispositif et 358 000 dossiers de formation avaient été créés concernant pour 80% d'entre eux des demandeurs d'emplois. Pour les salariés en activité, les formations se concentrent sur le développement de compétences transversales (langues, bureautique) et sur l'accompagnement de démarches de VAE. Un point intéressant à noter est que le dispositif semble particulièrement mobilisé pour des individus faiblement qualifiés, ce qui correspond bien à l'esprit de la réforme.

---

<sup>53</sup> Le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) a été créé par l'article L. 335-6 du code de l'éducation (loi du 17 janvier 2002).

### 1.3.5.3 - Éviter la massification des dispositifs et toucher les actifs les plus fragiles

Le CEP comme le CPF participent de l'autonomisation des travailleurs, notamment à l'égard de leur employeur. Si ces dispositifs montaient réellement en puissance pour devenir des institutions reconnues dans les trajectoires de vie des français, il s'agirait là d'avancées significatives dans l'accompagnement social de trajectoires faites de transitions de plus en plus fréquentes entre travail et inactivité, chômage, reprise d'étude, multi-emploi...

Pour autant, ces dispositifs reposent sur la base de l'initiative individuelle et du volontariat. Si, le principe de la responsabilisation des individus à l'égard de leur employabilité est très clairement posé et s'inscrit dans l'air du temps, le risque est grand que le CEP et le CPF ne soient pas utilisés par certaines catégories d'actifs les plus fragiles. Le retour en formation, comme la construction d'un projet professionnel, supposent des identités professionnelles construites au travers d'expériences de formation initiale et de reconnaissance au travail plutôt positives.

L'ambition de la LSE en matière d'autonomisation des individus supposera qu'on soit en mesure d'« aller chercher » les actifs pour lesquels l'idée de se former renvoie à des traumatismes anciens et trop insécurisés dans leur univers professionnel pour imaginer pouvoir remettre en cause les équilibres qu'ils ont construits. Les individus les plus fragilisés, aux parcours de formation initiale « haché », aux carrières contraintes... sont précisément ceux qui tendent à éviter autant que possible ce type de démarche alors même qu'ils sont ceux pour lesquels la démarche ne doit pas être optionnelle. Dans le même ordre d'idées, la construction d'un projet professionnel et la planification d'actions de formation suppose que les individus concernés soient en mesure de se projeter dans le long terme, ce qui n'est pas forcément le cas des individus les plus précarisés qui vivent au rythme imprévisible des missions qu'on leur propose. Face à ces publics, l'enjeu de la réforme est d'éviter que ces dispositifs ne se soldent par un renforcement des inégalités.

Par ailleurs, on l'a vu, les opérateurs se voient amenés à redéfinir leurs actions et pour certains à en assumer de nouvelles. L'élargissement des droits à tous les actifs et le saut qualitatif envisagé dans les textes questionnent la capacité des opérateurs à faire face à leurs nouvelles obligations. Le déploiement massif du CEP fait craindre un nivellement par le bas des prestations d'orientation professionnelle. La substitution possible avec le bilan de compétence jusqu'à présent réalisée par des conseillers indépendants est à craindre. À terme on peut se demander pourquoi les opérateurs offriraient des services d'accompagnement de meilleure qualité que ceux proposés naguère. Enfin, la réforme semble se mettre en place autour de principes de normalisation à l'échelle nationale des démarches, des indicateurs de mesures et des référentiels, dans le cadre de systèmes d'information très centralisés. L'ensemble de ces éléments fait craindre une industrialisation et une massification des services d'orientation qui iraient dans le sens d'une perte de qualité d'une part et d'autre part une polarisation des services d'orientation entre une offre publique dégradée et une offre privée sélective.

Ces deux défis conduisent à plusieurs propositions de prolongements pour ces dispositifs relatifs à la mise en place d'action de sensibilisation du public en général et des travailleurs fragilisés en particulier et à la prévention d'une massification délétère de ces nouveaux services prometteurs.

### 1.3.5.4 S'adresser aux individus les plus fragilisés

L'institutionnalisation du CEP et du CPF supposent que la réflexion sur les parcours professionnels et le retour en formation entrent dans les mœurs et soient intégrés aux rangs des principes évidents d'une bonne « hygiène professionnelle ». En cela, la politique d'entretien des capacités de transition des individus pourrait faire l'objet d'une politique analogue aux politiques de prévention sanitaire : campagne d'information, opérations de dépistage... Pour l'heure ce rôle d'alerte est surtout tenu par l'employeur et le management de proximité qui n'est pas forcément ni compétent, ni bien intentionné pour le faire et qui a fortiori ne peut le faire dans les cas de formes d'emploi indépendant ou multi employeurs qui semblent se développer. Concrètement, cela pourrait donner lieu à plusieurs aménagements des dispositifs existants :

- Campagnes d'information sur les risques d'exclusion professionnelle et les dispositifs existants
- CEP obligatoire à certaines étapes de la vie professionnelle 15 ans, 20 ans, 30 ans, 40 ans, 50 ans. Le CEP pourrait s'inscrire dans le prolongement de la politique d'orientation scolaire menée par l'éducation nationale. Ces CEP réguliers pourraient se limiter à des actions de niveau 1 (information sur les risques et les dispositifs offerts) et être étendus si besoin à des actions plus en profondeur.
- Un suivi plus étroit pour les populations précaires pour lesquelles la rupture du contrat n'est pas le moment le plus pertinent pour entreprendre des démarches de professionnalisation. À titre d'exemple, la possibilité d'exercer sous statut d'intérimaire ou CDD pourrait être conditionnée à la consultation de conseillers en évolution professionnelle.

#### 1.3.5.5 Prévenir l'industrialisation de l'offre d'accompagnement

Les premières phases de la mise en œuvre de ces dispositifs se sont articulées autour de principes fédérateurs visant à une certaine homogénéité des pratiques. Si on comprend bien les nécessités administratives de ce processus, il convient néanmoins de préserver la capacité du système à s'adapter à la personne et au contexte du bassin local d'emploi. Cela suppose dans un deuxième temps une décentralisation de la démarche de déploiement des dispositifs :

- Impliquer davantage les régions et les territoires dans la démarche. On regrette à cet égard que les régions (qui ont sur la période récente eu d'autres priorités légitimes) ne se soient pas davantage emparées de la possibilité donnée de désigner des opérateurs du CEP à leur échelle et aient insuffisamment participé à l'établissement de listes de formations éligibles au CPF. Peut-être est-il envisageable de doter des territoires plus étroits que les régions de cette capacité d'action.
- S'assurer que les opérateurs se dotent de structures et de pratiques déconcentrées. Le CNEFOP pourrait intégrer cette exigence dans ses rapports annuels d'évaluation du CEP et du CPF.

#### 1.3.5.6 - Donner une place aux organisations syndicales dans l'animation des dispositifs

On l'a vu la mise en place du CEP et du CPF sont conditionnées et conditionnent le dialogue social au sujet des évolutions de l'emploi et de la formation. Elle suppose un accès aux personnes les plus fragiles et des adaptations locales.

Les organisations syndicales pourraient être davantage intégrées dans la démarche. Plus précisément, au-delà du rôle qu'elles jouent dans le dialogue à l'échelle centrale dans la définition des besoins de formation, elles pourraient se positionner elles-mêmes à l'échelle des entreprises ou des unions locale comme lieu d'information et d'orientation des salariés. Il peut y avoir là une occasion d'évoluer vers un syndicalisme de service à l'image des *learning representatives* britanniques et de reconquérir des adhésions, mais également une occasion de se forger une expertise et une légitimité sur ces questions au cœur de la négociation sociale<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Cette proposition est développée dans notre rapport « Entrer et rester dans l'emploi : Un levier de compétitivité, un enjeu citoyen », Rapport Terra Nova du groupe de travail "formation professionnelle", 24 juin 2014 <http://www.tnova.fr/note/entrer-et-rester-dans-l-emploi-un-levier-de-comp-titivit-un-enjeu-citoyen>

## 2 - DES ACTEURS A RENFORCER DANS L'INTERET D'UNE DEMOCRATIE SOCIALE RENOUVELEE

### 2.1 Une frénésie de réformes au risque de la démotivation des acteurs ?

#### 2.1.1 - L'utilité économique du dialogue social fait officiellement consensus

Les études économiques démontrant l'impact de la qualité des relations professionnelles sur la performance économique des entreprises font l'objet d'une recension dans plusieurs ouvrages récents<sup>55</sup>.

Pour les économies des pays occidentaux, la préservation ou la constitution d'avantages compétitifs ne peut passer prioritairement par les coûts du travail dans les secteurs exposés à la concurrence internationale : c'est par l'innovation, la différenciation et la montée en gamme que leurs entreprises pourront subsister. Ceci suppose qu'elles fassent s'exprimer le potentiel créatif de leurs salariés, dans le cadre d'organisations qui facilitent leur participation et la création de la confiance et de l'engagement nécessaires.

On le voit, une conception hiérarchique et autoritaire de la gestion des ressources humaines a peu de chances de parvenir à ce résultat. Si un dialogue social pauvre ou difficile n'entrave pas nécessairement l'engagement des salariés, il ne le facilite clairement pas. Un dialogue social productif est en revanche le signe que dans l'entreprise des points de vue divergents exprimés par des circuits de légitimation distincts peuvent élaborer des solutions faisant consensus, dans un processus de coopération raisonné. L'acceptation de la différence est la condition nécessaire à tout dialogue mais aussi à toute création d'avantage compétitif.

Les rédacteurs de l'ouvrage *Réinventer la croissance*<sup>56</sup> identifient ainsi les conditions d'une gouvernance économique propice à ce but : « *s'appuyer sur des diagnostics partagés ; savoir identifier les bonnes pratiques de terrain pour les développer ; réhabiliter l'écoute et la bienveillance réciproques [...] pour rétablir un climat de confiance, sans lequel aucun contrat social ne peut se construire* ».

Au contraire, les externalités négatives de la société de défiance française ont bien été montrées dans une étude de la fondation Montaigne en 2012<sup>57</sup>, à la suite des travaux fondateurs de Yann

---

<sup>55</sup> Voir notamment, Ferracci Marc et Guyot Florian, *Dialogue social et performance économique*, Les Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2015, et Philippon Thomas, *Le capitalisme d'héritiers : la crise française du travail*, Paris, Seuil, collection « La République des idées », 2007

<sup>56</sup> [CFTC, CFDT, CFE-CGC, UPA, CGPME, MEDEF, Réinventer la croissance, agir ensemble pour une dynamique économique, 2013](#)

<sup>57</sup> [Wasmer Etienne, Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française, Institut Montaigne, 2012](#)

Algan, Pierre Cahuc et André Zylberberg<sup>58</sup>. La France est caractérisée par un des plus faibles niveaux de confiance dans les relations professionnelles en Europe, avec un degré médiocre de coopération entre les salariés et leur encadrement.

## 2.1.2 - Mais le dialogue n'a pour autant rien d'évident en France

### 2.1.2.1 - Un dialogue social en trompe-l'œil dans les entreprises

La vitalité de la négociation en France est souvent mise en avant à travers le nombre d'accords d'entreprises signés en France : 37 000 en 2014<sup>59</sup>. Mais c'est là une vision partielle de la réalité, qui oublie que de nombreuses négociations ont un caractère obligatoire (négociations annuelles, négociation sur les seniors, sur l'égalité professionnelle, etc.), sans parler des dispositifs d'épargne salariale qui peuvent difficilement rentrer en vigueur sans un accord dans les grandes entreprises. Par ailleurs, ces accords ne représentent que 10% des entreprises éligibles, ce qui fait finalement assez peu<sup>60</sup>.

Par ailleurs la majorité de signatures est établie, sauf cas particuliers, à un seuil de 30% des voix recueillies par les organisations syndicales aux élections des comités d'entreprise. Conçu pour contourner les organisations les plus « radicales », qui signent pourtant presque autant d'accords que les autres dans les entreprises<sup>61</sup>, ce seuil décrédibilise la notion de majorité et ne pousse pas les acteurs à la responsabilité, même s'il permet d'intéressantes nuances de positionnement<sup>62</sup>.

Enfin le nombre des accords signés ne signifie pas que les relations sociales soient constructives ou marquées par une compréhension mutuelle, ni que les accords aient un contenu innovant ou significatif, au contraire. Sinon, les organisations patronales n'auraient pas proposé de rendre les comités d'entreprise optionnels en amorce d'une négociation interprofessionnelle sur la modernisation du dialogue social<sup>63</sup>. Si celui-ci a atteint un stade de maturité satisfaisant dans certaines entreprises, la situation la plus commune est celle où :

---

<sup>58</sup> Yann Algan et Pierre Cahuc, *La Société de défiance, Comment le modèle social français s'autodétruit*, Editions de la rue d'Ulm, Collection du Cepremap, octobre 2007 et Yann Algan, Pierre Cahuc et André Zylberberg, "La fabrique de la défiance... et comment s'en sortir", Albin Michel, février 2012

<sup>59</sup> Voir *La négociation collective en 2014*, DGT et DARES, juin 2015

<sup>60</sup> Voir Thomas Breda, <http://www.laviedesidees.fr/La-reforme-du-code-du-travail.html>

<sup>61</sup> Dans les entreprises où elle est présente, la CGT a une propension à signer des accords de 84% en 2014, contre 94% pour la CFDT ; c'est moins que la centrale réformatrice, mais tout de même considérable : voir *La négociation collective en 2014*

<sup>62</sup> Pour des raisons politiques de positionnement syndical, une organisation pourra ainsi refuser de signer un accord, mais sans s'y opposer dans le délai légal (8 jours), rendant ainsi la mise en œuvre de l'accord possible, tout en accusant les signataires de compromission. Des organisations syndicales représentatives représentant plus de 50% des suffrages peuvent s'opposer à la mise en œuvre d'un accord signé par d'autres avec une majorité à 30%.

<sup>63</sup> Article 1 du projet d'accord MDS proposée aux organisations syndicales par les organisations patronales lors de la réunion du 30 octobre 2014 : « dans les entreprises d'au moins 50 salariés, l'employeur organise tous les quatre ans une consultation. Si la majorité d'entre eux se prononce pour la mise en place d'une représentation du personnel, un conseil d'entreprise est instauré dans l'entreprise dans les six mois suivant le résultat de la consultation »

- les représentants de l'entreprise n'ont pas été formés à la négociation sociale, et ont des difficultés à reconnaître la légitimité des représentants du personnel, ce qui se traduit trop souvent par des mesures discriminatoires à leur encontre (déroulement de carrière, rémunération...) <sup>64</sup>; il est vrai que les fonctions RH ont perdu de leur importance et se cantonnent trop souvent à l'administration de processus et à la réduction de risques juridiques ;
- les représentants des syndicats, qui eux aussi n'ont pas toujours été formés à la négociation, ne peuvent s'appuyer sur un réseau d'adhérents consistant, capable de faire émerger les problématiques du personnel <sup>65</sup>, et n'ont pas les moyens leur permettant de se préparer efficacement aux négociations, y compris en termes de construction du rapport de forces.

### 2.1.2.2 - Des branches trop nombreuses et pour partie inactives

Malgré la conviction assez largement partagée de la nécessité de renforcer la négociation de branche, notamment marquée par le rapport de Jean-Frédéric Poisson en 2009 <sup>66</sup>, rien ou presque n'a été fait pour faire avancer concrètement le sujet, jusqu'à la grande conférence sociale de juillet 2014, qui a fixé pour objectif de réduire progressivement le nombre de branches à 100. Nous en avons actuellement environ 700, dont près de 200 n'ont pas conclu d'accord depuis 20 ans et /ou comptaient moins de 11 suffrages exprimés dans le cadre des élections professionnelles <sup>67</sup>, et 400 réunissaient moins de 5 000 salariés <sup>68</sup>.

Un peu moins de 1 000 accords ou avenants ont été signés en 2014, mais la vie conventionnelle est dans beaucoup de branches très pauvre, quand elle n'est pas totalement inexistante. Le pacte de responsabilité aurait pu donner une belle opportunité de revivifier la négociation en assortissant le bénéfice des crédits et réductions de charges de contreparties bénéficiant directement ou indirectement à l'emploi, mais cette occasion a été manquée, ce que beaucoup regrettent aujourd'hui, en constatant le peu d'efficacité du dispositif en termes d'emploi <sup>69</sup>.

Pourtant la branche est un lieu de dialogue et de négociation apprécié des organisations syndicales, mais aussi des responsables de PME, qui y voient encore le moyen de réguler une concurrence dont ils craignent <sup>70</sup>, à la faveur d'une déréglementation sociale excessive, qu'elle bénéficie surtout aux grands groupes, accroissant ainsi les déséquilibres de notre tissu économique.

<sup>64</sup> Voir Thomas Breda, « *Les employeurs face aux représentants du personnel : une situation de discrimination stratégique ? ; Rapport final pour la Dares* », Ecole d'économie de Paris, 2014

<sup>65</sup> Malgré des initiatives intéressantes déployées par certaines organisations (par exemple la CFDT avec son outil de relation aux salariés *Le Travail en questions* ; la CGT avec les recherche-actions ; la CFE-CGC avec l'appui en santé au travail,...)

<sup>66</sup> [Jean-Frédéric Poisson, Rapport sur la négociation collective et les branches professionnelles, 2009](#)

<sup>67</sup> [Ministère du Travail, La négociation collective en 2014, 2015](#)

<sup>68</sup> [Rapport de Patrick Quinqueton sur la restructuration des branches professionnelles, 2015](#)

<sup>69</sup> Voir notamment à ce sujet la note de Terra Nova, « Réussir le pacte de responsabilité : pour une culture du dialogue économique et social », 14 mars 2014 <http://www.tnova.fr/note/r-ussir-le-pacte-de-responsabilite-pour-une-culture-du-dialogue-economique-et-social> le

<sup>70</sup> [Contribution écrite de la CGPME dans le cadre de son audition par la commission Combrexelle, juin 2015](#)

Il est à noter que c'est surtout au niveau des branches que le taux de signature de la CGT est faible et à son point bas depuis 2000 (30,2% en 2014), comparé à celui des autres organisations (entre 71 et 73% pour FO, la CFTC et la CFE-CGC, 85% pour la CFDT). Toutefois la CGT fait rarement à elle seule une majorité, et négocie même si elle ne signe pas.

Il ne sera pas évident de revivifier la négociation de branche sur tous les sujets, tant les entreprises, et notamment les plus grandes d'entre elles, ont pris de l'autonomie par rapport aux référentiels conventionnels, notamment les niveaux de rémunération minimum appliqués aux qualifications<sup>71</sup>. Celles-ci utilisent désormais des référentiels marchés fournis par des cabinets de conseil pour définir leur politique de rémunération, les minima conventionnels ne constituant qu'un point de contrôle parmi d'autres.

Il faut donc trouver des moyens de refaire du dialogue de branche un enjeu pour toutes les entreprises. Des facultés élargies des branches à adapter les normes du travail à leurs spécificités économiques et sociales constituent une piste intéressante, qu'a notamment pointée le rapport Combrexelle<sup>72</sup>.

#### 2.1.2.3 - L'échec cuisant de la négociation sur la modernisation du dialogue social

L'échec de la négociation interprofessionnelle sur la modernisation du dialogue social l'a bien montré : il y a avant tout un problème de méthode. Rappelons pourtant que cette négociation avait été préparée par une période de concertation préalable destinée à faire un état des lieux du dialogue social en entreprise, durant les années 2011-2012. Puis une partie des acquis a été injectée dans l'accord national interprofessionnel qui a donné lieu à la loi de sécurisation de l'emploi en 2013<sup>73</sup>, avant que la négociation ne démarre officiellement dans le dernier trimestre 2014<sup>74</sup>.

Les organisations patronales ont alors proposé pour la réunion du 30 octobre 2014 un projet d'accord qui consistait notamment à rendre les comités d'entreprise optionnels, ce qui a été perçu comme une véritable provocation par la partie syndicale. Plusieurs mois ont alors été perdus pour que les parties prenantes fassent revenir le texte patronal dans le domaine du discutable. Mais le mouvement patronal a tellement eu l'impression de reculer par rapport à ses propositions radicales initiales, qu'il s'est battu avec acharnement dans les derniers ajustements du texte, épuisant ses partenaires dans des détails et des nuits faites de réunions bilatérales. De leur côté, certaines organisations syndicales se crispaient dans une attitude défensive, refusant le compromis et préférant faire assumer ce dernier au Parlement. Les partenaires sociaux ont donc préféré passer la main au législateur, qui est reparti de la dernière étape du texte pour terminer le travail.

En définitive les acteurs du dialogue social ont démontré à cette occasion l'immaturation du dialogue social à la française, puisque sur un texte qui les concernait directement, ils n'ont pas su trouver un

---

<sup>71</sup> Dans certaines branches les minima conventionnels sont inférieurs au SMIC, faute de négociation

<sup>72</sup> [Combrexelle, Jean-Denis, La négociation collective, le travail et l'emploi, France Stratégie, 2015](#)

<sup>73</sup> Ainsi par exemple, la consultation sur la stratégie et la BDES ont été conçues durant cette phase de concertation.

<sup>74</sup> Voir Antoine Hardy et Martin Richer, « Qualité et efficacité du dialogue social : après l'échec de la négociation, comment reprendre la main ? », Note Terra Nova, 19 février 2015 <http://www.tnova.fr/note/qualit-et-efficacit-du-dialogue-social-apr-s-l-echec-de-la-n-gociation-comment-reprendre-la-main>

accord, fragilisant ainsi l'évolution de la démocratie sociale. Cette immaturité apparaît de façon éclatante lorsque l'on constate que la loi Rebsamen est finalement très proche du point d'équilibre atteint par la négociation dans sa phase finale. Il n'a pas fallu longtemps alors pour voir refluer le souhait du retour à une vision jacobine de la réforme, que certains estiment plus favorable aux jeux d'influence, en fonction des majorités politiques.

### **2.1.3 - Des transferts de responsabilité croissants vers des acteurs toujours très faibles**

#### **2.1.3.1 - La loi Rebsamen poursuit le rééquilibrage au profit des organisations syndicales**

La loi de modernisation du dialogue social, dite Rebsamen, poursuit le mouvement de rééquilibrage au profit de la négociation collective et des organisations syndicales. La productivité des institutions électives (comités d'entreprise, CHSCT etc.) est évaluée sinon comme mauvaise, en tout cas comme peu porteuse de changements pour les salariés, par le dialogue trop formel auquel elles inciteraient. En effet ces instances n'ont, sauf dans des cas très limités, aucun pouvoir de négociation. Leur rôle, d'un point de vue syndical, consiste à garantir le partage d'information, entretenir un dialogue et, dans certains contextes, à créer un rapport de forces utilisable pour la négociation (risque d'allongement des délais, éventuelles actions contentieuses).

On notera que la contribution des institutions électives à l'établissement d'un rapport de forces a été significativement limitée par les lois de sécurisation de l'emploi (via l'instauration des délais préfixes qui permet aux entreprises de mettre en œuvre dès lors que les délais de consultation légaux ou convenus sont épuisés, même si le comité ne s'estime pas capable d'émettre un avis) et Macron (via la suppression du risque symbolique d'emprisonnement pour délit d'entrave au fonctionnement du CE). Ces moyens étaient souvent utilisés faute d'autre solution (les représentants du personnel n'ont pas une infinité de moyens à leur disposition pour faire bouger leur employeur), mais n'étaient pas entièrement exempts d'abus.

Le rééquilibrage opéré par la loi Rebsamen se manifeste de plusieurs façons :

- possibilité donnée aux partenaires sociaux de définir, par accord majoritaire (à 50%), le périmètre des instances électives pour les entreprises de plus de 300 salariés : fusion d'instances notamment ;
- définition des règles de fonctionnement des instances par accord de droit commun (à 30%) : notamment délais préfixes ;
- regroupement des 18 consultations récurrentes des comités d'entreprise en trois consultations annuelles : orientations stratégiques, situation économique et financière, politique sociale ;
- fusion possible des instances électives (CE, CHSCT, DP) sur option de l'employeur dans les entreprises de moins de 300 salariés et par la négociation au-delà ;
- réduction des moyens dilatoires résiduels des comités d'entreprise et CHSCT, centralisation du dialogue social (primauté donnée aux consultations organisées au niveau des instances centrales, les instances locales n'étant plus qu'informées) ;
- suppression de l'obligation de consulter les instances électives avant de signer un accord (sauf lorsqu'il s'agit d'un PSE).

On le voit, les responsabilités des organisations syndicales s'accroissent en entreprise, avant même la réforme portée par la loi El Khomri. Mais disposent-elles des moyens adaptés ?

### 2.1.3.2 - Les moyens limités des acteurs sur le terrain

Il existe deux types d'instances représentatives du personnel (IRP) dans les entreprises :

- les instances électives (CE, CHSCT, DP) : celles-ci, élues par le personnel<sup>75</sup>, disposent de droits d'accès à l'information, d'experts financés par l'employeur<sup>76</sup> et de budgets de fonctionnement<sup>77</sup>, ainsi que de temps de délégation proportionnels au nombre d'élus ;
- les instances désignatives (délégués syndicaux) : celles-ci sont, sauf exceptions, seules habilitées à négocier, mais disposent de moyens limités pour ce faire (peu d'adhérents<sup>78</sup>, pas de recours au diagnostic partagé avant de démarrer une négociation, pas ou peu de budget, droits à la formation limités) : pourtant, ce sont bien elles qui ont vocation à changer le vécu des salariés, par les accords qu'elles signent.

Il ne s'agit pas d'opposer les deux types d'instance : elles ont chacune leur légitimité. Mais la situation au regard des moyens est déséquilibrée entre elles. Les organisations patronales ne sont d'ailleurs pas les dernières à se plaindre du coût des expertises, ou à réclamer le versement des excédents des budgets de fonctionnement des comités d'entreprise dans leur budget des œuvres sociales<sup>79</sup>.

Concernant les expertises, la loi LSE a montré la voie d'une plus grande utilité en créant un droit d'assistance à la négociation dans des contextes particuliers : licenciements économiques collectifs, accords de maintien dans l'emploi. Le CE a la possibilité de désigner un expert chargé d'assister les organisations syndicales dans la négociation. Au lieu de produire des rapports plus ou moins épais pour le comité d'entreprise, les experts ont vocation à éclairer les choix des négociateurs (présentation des possibilités, proposition de solutions techniques, chiffrage, intermédiation...) et à faire avancer le processus. Nul doute que cette évolution très opérationnelle participe de la plus grande efficacité de la procédure révisée.

---

<sup>75</sup> Taux de participation sur la campagne d'élections ayant donné lieu à la première mesure de représentativité (2013) : 42,78%

<sup>76</sup> Recours à l'expert-comptable prévus à l'article L. 2325-35, recours à l'expert CHSCT prévu à l'article L. 4614-12

<sup>77</sup> CE uniquement : le budget annuel est défini à hauteur de 0,2% de la masse salariale, et peut être épargné s'il n'est pas utilisé, sans limite de temps ou de montant ; il ne peut être utilisé que pour le fonctionnement des attributions économiques : recours à des conseils, à un avocat, formation, enquêtes, communication, etc.

<sup>78</sup> Le taux d'adhésion aux organisations syndicales est en France à un des plus bas niveaux de l'OCDE (7,7% contre 17,1% en moyenne), selon cette institution, et dépasse seulement ceux de la Turquie et de l'Estonie. La faiblesse de l'adhésion syndicale est aggravée par l'émiettement des syndicats. Les populations les plus syndiquées se trouvent dans le public, les grandes entreprises et les cadres, et proportionnellement moins dans le privé, les PME, les ouvriers et les employés.

<sup>79</sup> Les œuvres sociales sont obligatoirement reversées aux salariés sous forme de prestations touristiques, culturelles, sociales etc. Il n'y a pas de fongibilité possible entre les deux budgets.

Concernant les budgets de fonctionnement des CE, il est souvent avancé que ceux-ci sont sous-utilisés. C'est en partie vrai pour les grandes entreprises, même si les statistiques manquent, mais cela ne l'est pas pour les PME. Par ailleurs les besoins peuvent varier d'une année à l'autre, en fonction de l'actualité, donc préserver la possibilité d'épargner est justifié. Le projet de loi El Khomri fait un pas en permettant aux comités d'entreprise de dédier une partie de leur budget de fonctionnement au financement de la formation des délégués du personnel et des délégués syndicaux. Pourquoi ne pas aller plus loin en permettant au CE de transférer une partie de son budget de fonctionnement aux organisations syndicales représentatives, au prorata des voix obtenues aux élections ?

Il faut poursuivre l'effort de formation des instances électives et désignatives, qui ont gagné en responsabilité et voient s'ouvrir à eux des domaines de compétences larges et complexes. Or, l'effort de formation des représentants du personnel en France est très loin d'atteindre les meilleures pratiques européennes. La Fondation de Dublin (Eurofound), un organisme d'étude rattaché à la Commission européenne vient de rendre publiques des données issues de la troisième vague de l'enquête ECS (European Company Survey). Cette enquête s'appuie sur un dispositif solide qui permet d'interroger les représentants de la direction dans les établissements de plus de 10 personnes dans 32 pays européens (les 28 États membres de l'Union européenne, la Macédoine, le Monténégro et la Turquie) mais aussi les représentants du personnel dans ces mêmes établissements. En l'occurrence, 9 100 représentants du personnel ont répondu à l'enquête, ce qui en fait l'une des bases d'information les plus extensives en Europe.

Cette enquête montre que la part des représentants du personnel ayant bénéficié d'une formation liée à leur mandat au cours des douze derniers mois n'est que de 16 % en France, soit la moitié de la moyenne des 28 pays de l'UE (31 %) et largement en deçà de ce que pratiquent nos principaux concurrents européens : 54 % en Allemagne, 25 % en Grande-Bretagne, 28 % en Italie et 29 % en Espagne. Les seuls pays moins bien classés que la France sont l'Irlande, Malte et la Roumanie.

Si le dialogue social ne fonctionne pas toujours bien en France, peut-être faudrait-il commencer par se préoccuper davantage de la formation de ses acteurs. Contrairement à des propos entendus dans beaucoup d'entreprises, ce n'est pas simplement un problème financier. C'est un problème de mise en œuvre de bonnes pratiques. Celles-ci sont connues et (heureusement) mises en œuvre par des entreprises plus audacieuses que d'autres. Combien d'entreprises, de DRH, se préoccupent par exemple de la formation des nouveaux élus en début de mandat sur les enjeux économiques, stratégiques et sociaux, de son évaluation en cours de mandat et de la transférabilité des compétences acquises en fin de mandat ?

#### **2.1.4 - Des conséquences sur le positionnement des organisations syndicales**

Le transfert de responsabilité vers les organisations syndicales, ouvert par la LSE et poursuivi par la loi Rebsamen puis par la loi El Khomri, peut se lire comme le fil rouge du quinquennat. Il est conforme aux engagements pris par le candidat François Hollande dans une tribune qui a marqué la campagne électorale dans laquelle il dessinait les contours d'une nouvelle démocratie sociale<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Tribune publiée dans Le Monde du 14 juin 2011 sous le titre « il faut avoir confiance en la Démocratie sociale ».

Il est également conforme à l'évolution de notre économie et aux besoins des entreprises, qui doivent trouver en elles-mêmes, dans le dialogue avec leurs parties prenantes, les marges d'adaptation à des marchés volatiles. Ce n'est pas une régression sociale, bien au contraire, de donner davantage voix au chapitre aux salariés et aux partenaires sociaux sur le terrain, pourvu que se dégagent de fortes majorités en faveur d'un accord, et que davantage de moyens soient accordés aux organisations syndicales pour assumer des responsabilités croissantes. Ce serait aussi une voie de régénération du syndicalisme, aujourd'hui délaissé par les salariés qui ne voient pas l'utilité concrète d'y adhérer ni-même de s'y intéresser, tant l'espace et l'autonomie conquis par les syndicats d'entreprise sont réduits. C'est parce que ces syndicats seraient en charge de négocier des accords plus significatifs, qui concernent la vie des salariés, que ces derniers retrouveraient la voie d'un engagement ou à défaut d'un soutien<sup>81</sup>.

A titre d'exemple, les objectifs du gouvernement ressortent parfaitement de la réponse de Michel Sapin, alors ministre du Travail, à cette question posée par Miroir Social en mars 2013, deux mois après la conclusion de l'ANI<sup>82</sup> :

Quels seraient pour vous les signes du succès de cette réforme à deux, trois ou cinq ans ?

« Que les « accords de maintien dans l'emploi » contribuent à sauver des emplois et que l'on assiste à une véritable sécurisation des parcours professionnels grâce à ces nouveaux dispositifs de portabilité (formation, droits rechargeables à l'assurance-chômage, mutuelles). Un autre indicateur fondamental de la réussite de cette réforme sera que les salariés se rendent compte de l'importance d'être membre d'un syndicat. À l'avenir, avec cette réforme, les syndicats vont avoir à prendre des décisions cruciales pour la vie des salariés, à tout moment, par accord majoritaire. L'accord collectif est la clef de voûte de la réforme : il sera nécessaire en ce qui concerne la complémentaire santé généralisée, la mobilité interne, la GPEC, un « accord de maintien dans l'emploi » et en cas de PSE. Autant de raisons pour les salariés de s'impliquer et d'adhérer à un syndicat. On peut assister à un mouvement puissant en ce sens dans les entreprises, qui viendrait renforcer encore la légitimité du dialogue social. »

Il est d'autant plus paradoxal, en première analyse, d'observer la force de l'opposition manifestée par une partie du mouvement syndical, face à cette évolution annoncée, qui vient pourtant renforcer leurs prérogatives. Cette opposition s'explique par l'éloignement respectif des deux principales organisations, CGT et CFDT, la seconde s'impliquant fortement dans chacun des textes cités et la première se réfugiant progressivement dans une attitude protestataire. Alors que ces deux organisations avaient réussi à se rapprocher après le mouvement entrepris par Louis Viannet, secrétaire général de la CGT de 1992 à 1999 et poursuivie par Bernard Thibault (avec par exemple la position commune conclue par la CGT, la CFDT, l'UPA, la CGPME et le Medef en avril 2008, qui donnera lieu aux nouvelles règles de représentativité ou encore l'adhésion de la CGT à la

<sup>81</sup> Ces arguments sont développés dans : Jacques Barthélémy, Gilbert Cette, Thierry Pech, Luc Pierron et Martin Richer, « "Loi travail" - Propositions pour sortir de l'impasse », Terra Nova, 8 mars 2016 <http://tnova.fr/notes/loi-travail-propositions-pour-sortir-de-l-impasse>

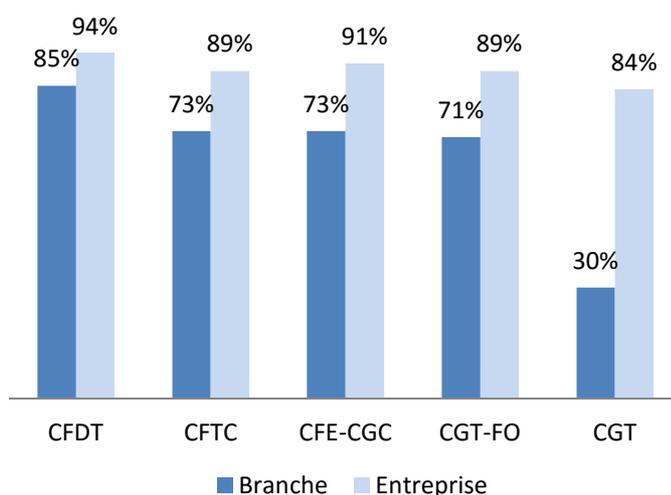
<sup>82</sup> Interview de Michel Sapin, Ministre du Travail », Miroir Social, 21 mars 2013

confédération européenne des syndicats), cette divergence d'attitude marque le début d'une période de relations tendues entre les deux syndicats.

La période ouverte par la LSE aura fortement sollicité l'implication des syndicats dans la construction de cette nouvelle démocratie sociale. Ce faisant, elle a contribué à scinder en deux le paysage syndical, avec d'un côté les organisations qui s'engagent dans la réforme et cherchent à gagner des acquis par la négociation (CFDT, CFTC, UNSA et CFE-CGC) et de l'autre les organisations protestataires (CGT, FO) qui préfèrent se faire entendre dans la rue.

Ces postures très différenciées doivent cependant être décryptées avec prudence, FO et la CGT continuant à s'impliquer dans les négociations de branche et d'entreprise et signant plus de 80% des accords proposés dans les entreprises où elles sont présentes<sup>83</sup>.

Taux de signature des OS au niveau des branches  
Propension des OS à signer des accords d'entreprise là où elles sont présentes



L'engagement de ces deux organisations syndicales auprès des salariés est même effective dans le cas de PSE. Les chiffres publiés par le ministère du Travail mi-2014 sont éloquentes et montrent que la voie du dialogue est largement privilégiée. 633 plans de sauvegarde de l'emploi ont été initiés entre le 1er juillet 2013 et le 31 mars 2014. Dans 35 % des cas, il s'agit d'un redressement ou d'une liquidation judiciaire, ce qui ne laisse pas beaucoup de marges de discussion. Mais pour le reste, des négociations ont été engagées dans plus de trois cas sur quatre et 63 % des PSE se sont conclus par un accord majoritaire. Sur le terrain, tous les syndicats jouent le jeu, y compris ceux qui n'avaient pas signé l'accord national interprofessionnel de janvier 2013 à l'origine de la loi : la CGT et FO sont ainsi signataires de plus d'un tiers des accords validés<sup>84</sup>. Un constat identique peut être opéré pour les AME, malgré le faible nombre d'accords signés. Sur les dix accords recensés à la date du 15 mars 2015, le ministère du Travail remarque : « sept accords ont été conclus avec des délégués syndicaux ; dans les quatre entreprises où plusieurs organisations syndicales sont représentatives, trois accords ont été signés à l'unanimité. Les cinq organisations syndicales interprofessionnelles

<sup>83</sup> *La négociation collective en 2014*, DGT et DARES, juin 2015

<sup>84</sup> Voir Laurent Jeanneau, « Plans sociaux : la donne a changé », Alternatives Economiques n° 336, juin 2014

représentatives au niveau national (CFDT, CFE-CGC, FO, CGT, CFTC), ainsi que l'UNSA, ont signé au moins un accord »<sup>85</sup>.

Ce grand écart entre le comportement des équipes syndicales sur le terrain et les prises de position confédérales sera-t-il tenable sur la durée ?

## 2.2 Miser sur les acteurs et pas seulement sur le droit

### 2.2.1 - Viser le temps long plutôt que le grand soir

Négociation et déconcentration ne sont pas des traditions ancrées dans la culture française. Sa transition du régime de la monarchie absolue à une république stabilisée aura pris près d'un siècle, en traversant une série d'épisodes révolutionnaires (1789, mais aussi 1830, 1848, 1871...) généralement marqués par la radicalité et la violence. Dans le domaine social, il faudra attendre la IIIème République (1870) pour que les organisations syndicales aient le droit d'exister, sous une forme longtemps très idéologisée par les passions politiques et l'affrontement des blocs. Et une nouvelle convulsion sociale en 1968, pour qu'elles puissent accéder à l'entreprise.

Tout ceci ne crée pas un environnement culturel propice au dialogue et à la négociation, entre acteurs responsables et équitablement informés. La conception de l'entreprise demeure autoritaire et peu coopératrice, les idées de la nouvelle économie ne faisant qu'égratigner une carapace qu'a durci le capitalisme actionnarial anglo-saxon depuis les années 1980, parfaitement assimilé par les élites françaises. Le sens et l'intérêt collectif de l'entreprise ont perdu de leur intensité, l'individualisme a progressé, tandis que les organisations syndicales voyaient leur adhérents les fuir en masse, et les DRH leur étoile pâlir au sein des comités de direction.

C'est dans un contexte intellectuel dégradé et la permanence d'un chômage de masse que les partenaires sociaux et le législateur tentent de revivifier la démocratie sociale, dans l'intérêt de l'entreprise et de nos solidarités. Mais tout le monde ne partage pas cette volonté :

- certains entrepreneurs, politiques et cercles de réflexion n'accordent aucun crédit à la négociation et demeurent nostalgiques du pouvoir régalien et des mesures d'exception ;
- certaines organisations syndicales voient comme un recul l'élargissement de la négociation par rapport à la loi : à leur décharge, on relèvera que les avantages de la négociation dans un contexte de rareté du « grain à moudre » sont plus difficiles à percevoir que pendant les Trente glorieuses.

Les élites qui dirigent les entreprises sont peu préparées à la négociation ou à des logiques de coopération accrues, car elles n'y ont pas été formées, quelle que soit leur filière d'appartenance. Enfin les représentations culturelles sur les syndicats ont la vie dure, surtout quand elles sont périodiquement ravivées par les manifestations rituelles contre les réformes.

---

<sup>85</sup> Ministère du Travail, « Document préparatoire à la Conférence sociale thématique du 3 avril 2015 : Bilan de la loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013 », avril 2015

L'évolution de notre démocratie sociale vers un modèle plus efficace, plus déconcentré et équilibré, suppose des actions en profondeur dont les principales sont culturelles et pas exclusivement juridiques.

C'est pourquoi les résultats des réformes menées depuis dix ans ne peuvent être évalués facilement : élaborées par couches successives, elles prennent du temps pour être assimilées par les acteurs et produire leurs effets. La consultation sur les orientations stratégiques est actuellement relativement décevante, mais qu'en sera-t-il dans cinq ou dix ans, quand elle aura fait sa place et trouvé ses synergies avec par exemple un rôle accru des représentants des salariés dans les organes de gouvernance ?

Il faut donc continuer à creuser le sillon, en veillant à renforcer les moyens des acteurs dans la même proportion qu'on accroît leurs responsabilités.

### **2.2.2 - Mettre la France dans les meilleurs standards européens en matière d'administrateurs salariés**

Jusqu'à la LSE de juin 2013, les salariés étaient administrateurs de Conseils d'Administration et de Surveillance de façon très minoritaire, principalement cantonnés aux sociétés publiques et anciennement nationalisées, alors même que loi donnait déjà au secteur privé la faculté d'en nommer. La LSE a rendu obligatoire la désignation d'un ou deux administrateurs salariés avec voix délibérative pour les très grandes entreprises. Ce faisant, la France était loin d'être une exception en Europe puisque 18 pays parmi les 28 de l'UE disposaient déjà d'une législation imposant la présence d'administrateurs salariés dans les organes de gouvernance, dont 14 avec un modèle plutôt abouti, en ce sens qu'il concerne les sociétés privées et pas seulement les entreprises publiques<sup>86</sup>. La loi Rebsamen votée en 2015 a ensuite marqué un progrès sensible par rapport à la LSE, en élargissant significativement la diffusion de la représentation du personnel dans les organes de gouvernance :

- le seuil a été abaissé à de 5 000 à 1 000 salariés, pour les entreprises françaises ;
- la bizarrerie qui imposait initialement l'existence d'un CE au niveau de la holding de tête, ce qui n'est obligatoire qu'à partir de 50 salariés, a été supprimée : cette disposition permettait à certains groupes du CAC40, dont la société mère était munie d'un très faible nombre de salariés ou apparentés (généralement les dirigeants), d'échapper à l'obligation d'élire des représentants des salariés à l'organe de gouvernance.

Ces évolutions sont bénéfiques à plusieurs titres, en permettant de :

- diversifier le recrutement des organes de gouvernance, en incluant dans ceux-ci des représentants qui connaissent en profondeur l'entreprise, et disposent de canaux d'informations propres et complémentaires de ceux de la tête de l'entreprise ;
- privilégier une optique plus long terme des enjeux ;
- favoriser une meilleure prise en compte des problématiques RH dans les décisions.

---

<sup>86</sup> Voir l'interview de la chercheuse Aline Conchon dans Metis : « Administrateurs salariés : le paysage européen » [http://www.metiseurope.eu/administrateurs-salaries-le-paysage-europeen\\_fr\\_70\\_art\\_29600.html](http://www.metiseurope.eu/administrateurs-salaries-le-paysage-europeen_fr_70_art_29600.html)

Toutefois la place des représentants des salariés demeure très faible dans les organes de gouvernance, puisqu'elle est limitée à un membre pour les organes en comportant jusqu'à douze, et deux au-delà. Nous proposons d'élever à un tiers la proportion de représentants des salariés, et ce pour quatre raisons.

1. Le niveau actuel est très en retrait de ce que préconisait le rapport Gallois qui se prononçait en faveur d'au moins quatre représentants des salariés dans le conseil d'administration ou de surveillance avec voix délibérative<sup>87</sup>. Avant l'application de la loi LSE et en moyenne, une société du CAC 40 en France comprenait seulement 0,9 administrateur salarié contre 7,1 dans les grandes entreprises allemandes, d'après l'étude sur la gouvernance publiée en octobre 2012 par le cabinet Ernst & Young. La mise en œuvre de la LSE ne fait que réduire légèrement cet écart.
2. C'est bien trop peu pour espérer une influence. Les études disponibles montrent que c'est à partir d'un seuil d'un tiers qu'une minorité peut espérer avoir une influence sur les décisions prises<sup>88</sup>. De fait, une étude réalisée par l'ETUI montre la corrélation entre la proportion d'administrateurs salariés parmi les administrateurs et leur perception de leur degré d'influence sur les décisions<sup>89</sup>.
3. C'est déjà le cas dans beaucoup de pays européens : Allemagne, Autriche, pays d'Europe Centrale et Orientale, Luxembourg, Danemark, Norvège<sup>90</sup>. En Allemagne, un premier seuil d'effectifs situé à 500 salariés détermine une proportion d'administrateurs salariés d'un tiers, suivi d'un seuil de 2000 salariés au-delà duquel la moitié des administrateurs sont des salariés, le président du conseil de surveillance ayant voix prépondérante en cas de partage.
4. Si l'évolution de nos règles sociales devait donner de plus grandes latitudes à la négociation d'entreprise et de branche dans la définition de nos règles sociales, élever à un tiers la proportion de représentants des salariés dans les organes de gouvernance constituerait une évolution équilibrée susceptible d'accélérer les mutations culturelles nécessaires à notre économie.

---

<sup>87</sup> Louis Gallois, Commissaire Général à l'investissement, « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française », Rapport au Premier ministre, 5 novembre 2012

<sup>88</sup> Voir par exemple les travaux publiés en 1977 par la sociologue américaine Rosabeth Kanter, professeur à l'université de Harvard, qui montrent qu'il faut qu'un groupe minoritaire représente 35% des effectifs d'une organisation pour influencer son mode de fonctionnement et donc ses performances. On peut rappeler aussi les travaux expérimentaux menés par le psychologue Solomon Asch et publiés en 1951, qui démontrent le pouvoir du conformisme sur les décisions d'un individu au sein d'un groupe. Asch met en évidence un taux d'influence sociale minimale, qui est de 32%. James Whittaker et Robert Meade ont répliqué l'expérience de Asch dans plusieurs pays et ont découvert des taux de conformisme assez similaires (31 % au Liban, 32 % à Hong Kong, 34 % au Brésil, 51 % chez les Bantous du Zimbabwe).

<sup>89</sup> ETUI, « Benchmarking Working Europe 2014 », Avril 2014

<sup>90</sup> Pour un passage en revue européen des systèmes de codétermination, consulter BEFFA Jean-Louis et CLERC Christophe, *Les chances d'une détermination à la française*, Prisme n°26 (Centre Cournot), Janvier 2013 [http://www.centre-cournot.org/img/pdf/prisme\\_fr/Prisme%20N%C2%B026%20Janvier%202013%20%281.6%20MiB%29.pdf](http://www.centre-cournot.org/img/pdf/prisme_fr/Prisme%20N%C2%B026%20Janvier%202013%20%281.6%20MiB%29.pdf)

Par ailleurs, nous proposons que la future prochaine version du code Afep-Medef recommande (sans pour autant l'imposer) le mode de l'élection parmi les différentes modalités de désignation des administrateurs salariés prévues par la LSE et choisies par l'Assemblée générale des actionnaires. La direction de l'entreprise et les organisations syndicales doivent s'engager fortement pour faire connaître auprès des salariés l'importance et les enjeux du scrutin afin de favoriser la participation. L'utilisation du vote électronique est également un moyen de faciliter la tenue de ces élections et la participation. L'élection confère une meilleure légitimité que la désignation. Par ailleurs, « l'élection contribue à distendre le lien entre l'administrateur et l'organisation syndicale dont il provient : cela lui confère une certaine autonomie de décision et prévient du risque qu'il ne soit qu'un portevoix »<sup>91</sup>. Pour ces mêmes raisons, l'élection est le mode de désignation recommandé par l'IFA.

Dans le cas des conseils qui accueillent deux administrateurs salariés, il est souhaitable qu'un au moins soit une femme.

La question des moyens alloués aux administrateurs salariés pour effectuer leur mandat dans de bonnes conditions est essentielle. L'article L.225-30-2 du Code de commerce prévoit que les administrateurs salariés recevront « une formation adaptée à l'exercice de leur mandat, à la charge de la société ». Malgré cela, on constate que 30% des administrateurs salariés n'ont pas reçu de formation spécifique pour exercer leur rôle. Pourtant, seuls 27% des administrateurs salariés estiment avoir les compétences essentielles pour exercer leur mandat... Au-delà de la formation stricto-sensu, il faut concevoir un parcours d'intégration et de formation, qui doit correspondre au profil très variable des administrateurs salariés et à leur implication éventuelle dans un ou plusieurs comités. Le crédit d'heures moyen est de 54 heures par mois (mais 16% disposent de moins de 10 heures et 27% de 10 à 20 heures). Les réunions préparatoires avec le Président ou entre administrateurs salariés sont peu fréquentes<sup>92</sup>.

A une très forte majorité (76%), les administrateurs salariés considèrent que la prise en compte de leur mandat dans leur parcours professionnel ne fait pas l'objet d'une attention suffisante de la part de leur entreprise. 43% d'entre eux considèrent qu'à la fin de leur mandat, ils seront renvoyés dans leur emploi d'origine sans promotion ; 37% ne savent pas et sont plutôt inquiets sur ce sujet ou partiront en retraite. Seuls 3% pensent qu'ils seront promus et 16% qu'ils bénéficieront d'une évolution vers une autre fonction tenant compte de leur expérience au conseil<sup>93</sup>.

Nous proposons que les CA s'astreignent à vérifier que tous les nouveaux administrateurs (salariés ou non) ont suivi ou suivront la formation correspondant à leurs besoins et construisent à leur intention un parcours d'intégration. Il convient d'éviter que les administrateurs salariés ne soient détachés de leur contexte de travail (par un mandat à plein temps) mais en contrepartie, il faut être vigilant sur la construction d'un parcours professionnel facilitant la coexistence et l'alternance des contextes de travail et de la responsabilité d'un mandat. Nous suggérons d'impliquer dans

---

<sup>91</sup> André Gauron & Vincent Charlet, « Réussir la mise en place des administrateurs salariés », Note de la Fabrique de l'Industrie, juillet 2014

<sup>92</sup> Les chiffres présentés dans ce paragraphe proviennent de l'enquête effectuée par le Collège des Bernardins, l'IFA, Pinsent-Masons et RDS, « Premiers résultats de l'enquête sur les administrateurs salariés ; Premières Assises des administrateurs salariés », 5 mars 2015

<sup>93</sup> Source : voir note précédente.

l'élaboration de ce parcours l'administrateur salarié, un responsable de sa fédération syndicale, la DRH et le président du conseil. La DRH doit aussi apporter un appui aux managers, qui sont souvent réticents vis-à-vis d'un salarié à mi-temps, et proposer à l'administrateur salarié un entretien à mi-mandat et en fin de mandat pour examiner les façons de valoriser les compétences acquises dans son mandat (ex : évolution professionnelle, réalisation d'une VAE,...).

Ces exigences détermineront la bonne qualité des candidatures parmi les salariés au poste d'administrateur.

L'ensemble de ces propositions permettrait de donner davantage de consistance à cette présence des représentants du personnel dans les Conseils, qui vise à ouvrir davantage la gouvernance des entreprises et donner au dialogue social un débouché vers la stratégie et les décisions plutôt que de l'enfermer dans le formalisme de l'information-consultation<sup>94</sup>. Là encore, la cohérence est à trouver avec d'autres mesures qui vont dans le sens de l'intégration des parties prenantes aux processus d'information et de décision, comme la promulgation de l'article 225 de la loi Grenelle II qui demande aux sociétés de plus de 500 salariés d'informer dans leur rapport de gestion sur la manière dont elles prennent en compte les conséquences sociales, environnementales et sociétales de leur activité ; ou encore la loi sur l'économie sociale et solidaire (ESS) de juillet 2014 qui « renforce des modèles de sociétés dont le but n'est pas exclusivement le partage des bénéfices ».

### **2.2.3 - Ajuster les moyens des organisations syndicales à leurs responsabilités croissantes**

#### 2.2.3.1 - Au niveau des entreprises

a) Renforcer les moyens des organisations syndicales dans les entreprises dans la perspective d'un accroissement de leurs responsabilités

Les futures réformes du code du travail iront probablement dans le sens d'un renforcement de la place de la négociation collective<sup>95</sup> :

- des accords d'entreprises pourraient déroger à des normes d'un rang supérieur (accords de branche, lois), comme c'est déjà le cas pour les 35 heures et dans une certaine mesure le dialogue social depuis la loi Rebsamen : le rapport Combrexelle propose notamment d'ouvrir rapidement cette possibilité aux accords « ACTES » (Accords sur les Conditions et Temps de travail, Emploi, Salaires), mais le Gouvernement n'a à ce stade retenu que le temps de travail, avant une réécriture globale du code à moyen terme (2018) définissant les domaines où celui-ci ne serait plus que supplétif (actif en l'absence d'accord d'entreprise et de branche) ;
- des accords d'entreprises pourraient modifier certaines clauses du contrat de travail : le rapport Combrexelle propose ainsi que « *lorsque l'emploi est en cause et que l'accord vise à*

<sup>94</sup> Voir notamment « Administrateurs salariés : 6 opportunités en jachère » <http://management-rse.com/2015/04/14/administrateurs-salaries-6-opportunites-en-jachere/>

<sup>95</sup> Voir notamment les propositions du rapport de Jean-Denis Combrexelle, *La négociation collective, le travail et l'emploi*, 2015, et celles de Jacques Barthelemy et Gilbert Cette pour Terra Nova, *Réformer le droit du travail*, Odile Jacob, 2015, accessible sur le site de Terra Nova : <http://tnova.fr/rapports/reformer-le-droit-du-travail>

*le protéger, le maintenir, le préserver ou le développer, l'accord et l'intérêt collectif qu'il incarne priment sur l'intérêt individuel concrétisé par le contrat de travail. Seraient ainsi visés les accords de mobilité, de GPEC, de maintien dans l'emploi. »<sup>96</sup>* ; cette idée a été reprise par le projet de loi El Khomri version 49-3 (article 11), pour des accords à durée déterminée dits de « préservation ou du développement de l'emploi », mais à durée déterminée (maximum 5 ans) et avec en cas de refus du salarié un licenciement économique individuel associé à un parcours d'accompagnement personnalisé ; l'ambition a donc été fortement revue à la baisse et ce nouveau dispositif pourrait ne connaître qu'un succès très relatif vu sa complexité.

Si le projet de loi El Khomri a revu à la baisse ses ambitions par rapport au projet initial, il n'est pas douteux que d'autres gouvernements tenteront d'aller plus loin.

En contrepartie de plus grandes responsabilités, les organisations syndicales doivent se voir allouer plus de moyens. Nous proposons que les futurs accords dérogatoires aux normes de rang supérieur, tels qu'introduits par le projet de loi El Khomri, ou ayant la capacité de modifier les contrats de travail sans que les salariés ne puissent s'y opposer sauf sous forme de licenciement individuel<sup>97</sup>, ne puissent être mis en œuvre qu'à un certain nombre de conditions.

Il s'agit de donner plus d'effectivité aux accords et de liberté à l'entreprise, sous réserve de pratiques de dialogue social responsables, donnant ainsi aux acteurs syndicaux les moyens d'assumer leurs responsabilités, dans un système pédagogique par nature.

Les nouvelles libertés offertes à la négociation d'entreprise constituent un attrait puissant qu'il s'agit d'utiliser pour améliorer les conditions du dialogue social, dans un donnant donnant (plus de liberté dans un dialogue plus équilibré) inspiré de celui trouvé pour les accords PSE (plus de sécurité et de simplicité contre une vraie négociation).

Si ces nouvelles libertés sont octroyées aux entreprises sans conditions, les risques sont grands que les pratiques de dialogue social ne progressent pas, ou d'assister à tous types d'abus là où les organisations syndicales seront faiblement représentées. Un tel échec encouragerait les formes d'opposition les plus radicales, qui pourraient déborder les organisations syndicales.

Les conditions que nous proposons se situent à deux niveaux :

- des conditions générales définies dans la loi :
  - généralisation de l'accord majoritaire ;
  - instauration de principes de négociation loyale et responsable, dont le non respect serait juridiquement sanctionnable par la nullité des accords conclus : dans le cadre d'un accord de méthode, définition des délais et des moyens applicables à la

---

<sup>96</sup> Dans ces cas le principe de faveur défini par l'article L. 2254-1 ne serait donc plus applicable : « *Lorsqu'un employeur est lié par les clauses d'une convention ou d'un accord, ces clauses s'appliquent aux contrats de travail conclus avec lui, sauf stipulations plus favorables* » [du contrat de travail].

<sup>97</sup> Définition plus large que l'actuel périmètre des accords de préservation et de développement de l'emploi promus par le projet de loi El Khomri dans sa version 49-3, qui en substance se limite à étendre les accords de maintien dans l'emploi à des contextes offensifs.

négociation, droit à l'information, principe de l'établissement d'un diagnostic partagé préalable à la négociation<sup>98</sup> ;

- des conditions sur l'éligibilité de l'entreprise aux nouvelles facultés de la négociation collective : conclusion préalable d'un accord de dialogue social définissant par exemple : les modalités de l'accès des OS représentatives à la messagerie interne et au site intranet ; les moyens financiers de celles-ci ; des temps de délégation accrus et la prise en charge des frais de déplacement dans les établissements de l'entreprise ; des moyens de formation accrus adaptés aux échéances de négociation inscrites au calendrier social, et concourant à une reconnaissance progressive des acquis professionnels<sup>99</sup> issus de la représentation du personnel ; une lutte réelle contre la discrimination syndicale ; les principes de la négociation loyale et responsable appliqués par l'entreprise ; etc.

Même si les TPE et PME ne seraient sans doute pas les premières utilisatrices des nouvelles libertés offertes aux entreprises<sup>100</sup>, faute de compétences suffisantes et de partenaires syndicaux pour les mettre en œuvre de façon juridiquement sécurisée, il est essentiel de leur en garantir l'accessibilité. Nous proposons que les branches proposent et négocient des modèles d'accords de dialogue social à l'intention des PME et TPE, voire négocient un accord socle sur ce thème.

Le renforcement des moyens des organisations syndicales passe aussi par la poursuite de la revalorisation des carrières (comme opéré par la loi Rebsamen qui a créé un entretien de début de mandat au sein des entreprises pour mieux articuler activité professionnelle et syndicale et en fin de mandat pour valoriser les compétences développées) et l'accroissement du temps disponible pour les négociations (comme opéré par la loi El Khomri, qui prévoit une augmentation substantielle du temps de délégation pour les délégués syndicaux).

Enfin, nous considérons qu'il existe encore de nombreuses actions à mener pour rendre le dialogue social en entreprise moins formel et plus porteur de progrès économiques et sociaux<sup>101</sup>.

#### b) Allouer un budget aux organisations syndicales

Contrairement aux comités d'entreprise, les organisations syndicales n'ont pas de budget de fonctionnement dans les entreprises, sauf accord de dialogue social en prévoyant un. Ceci limite sérieusement leurs capacités à monter en compétences (formation, déplacements, communication, recours à des conseils et techniciens éventuellement...) alors même que leurs responsabilités ne cessent de s'accroître, sur des problématiques généralement très techniques.

---

<sup>98</sup> Des développements de ces propositions figurent dans l'ouvrage de Jacques Barthélémy et Gilbert Cette, *Réformer le droit du travail*, Terra Nova, Odile Jacob, 2015

<sup>99</sup> Le syndicalisme est une forme d'école de la 2<sup>ème</sup> chance pour des militants bien souvent brillants mais peu reconnus

<sup>100</sup> On rappellera l'opposition de la CGPME à l'inversion de la hiérarchie des normes exprimée lors des consultations organisées pour la préparation du rapport Combrexelle.

<sup>101</sup> Voir sur ce point : Luc Pierron et Martin Richer, « Le dialogue social au seuil d'un renouveau », Terra Nova, 25 septembre 2014 <http://tnova.fr/etudes/le-dialogue-social-au-seuil-d-un-renouveau>

Les organisations syndicales ont besoin de resserrer les liens avec les salariés, de mieux s'assurer de représenter leurs intérêts, et ceci nécessite plus d'efforts de communication et d'interactions, que la traditionnelle distribution de tracts à la sortie des sites. Développer ce lien exige du temps, des compétences et des moyens financiers qu'elles n'ont que trop peu.

Sur le plan financier, trois types de mesures alternatives seraient susceptibles de renforcer les moyens des organisations syndicales représentatives :

- répartition des réserves de fonctionnement non utilisées des CE entre les organisations syndicales représentatives, pour la partie excédant deux fois leur budget de fonctionnement annuel : le budget de fonctionnement est en effet en moyenne sous-utilisé dans les CE de grandes sociétés<sup>102</sup>, et serait utile aux négociateurs (cette évolution n'aurait aucun impact sur les comptes de l'entreprise) ;
- généralisation du chèque syndical expérimenté par AXA depuis 1990 à toutes les entreprises<sup>103</sup> : chaque organisation syndicale reconnue comme représentative à l'issue d'une élection serait attributaire d'un montant forfaitaire par voix étant allée sur sa liste, défini par exemple dans le cadre d'un accord de dialogue social<sup>104</sup> ;
- volet moyens financiers de l'accord de dialogue social (d'entreprise ou de branche) évoqué ci-dessus, obligatoire pour bénéficier des nouvelles libertés ouvertes aux entreprises en matière de dérogation des accords d'entreprise par rapport aux normes de rang supérieur, ou de prévalence par rapport aux contrats de travail.

c) Rendre plus utiles les missions récurrentes des experts-comptables des CE en les mettant au service de la négociation

Dans les cas de négociation récurrente, un accès facilité à l'expert-comptable du comité d'entreprise favoriserait les moyens dont disposent les négociateurs pour préparer leurs négociations (diagnostic préalable), sans surcoût pour l'entreprise. Il s'agirait de rendre plus opérationnelle les expertises légales actuellement réalisées pour les CE, en les mettant plus directement au service de la négociation. La LSE a montré l'efficacité de cette voie en cas de plans de sauvegarde de l'emploi. Au lieu de produire d'épais rapports pour les comités d'entreprise, non habilités à négocier, l'expert-comptable du CE conseille les organisations syndicales dans le processus de négociation : formation technique initiale, apports d'expériences et conseils, chiffrage des mesures, identification des marges de manœuvre, aide à l'efficacité des réunions et de la tenue des délais, intermédiation avec l'employeur dans certains cas, etc.

Faire évoluer le rôle des experts-comptables de CE vers plus d'utilité pour les négociateurs est un progrès que facilite le nouveau contexte créé par la loi Rebsamen : en réduisant à trois les

---

<sup>102</sup> En revanche le budget de fonctionnement s'avère souvent insuffisant dans les CE de PME, d'après les informations disponibles auprès des experts-comptables de CE

<sup>103</sup> Un point sur ce dispositif est réalisé dans l'ouvrage de Jacques Barthélémy et Gilbert Cette, *Réformer le droit du travail*, Terra Nova, Odile Jacob, 2015

<sup>104</sup> Dans le cas de listes communes entre plusieurs organisations syndicales, le protocole électoral devrait prévoir la répartition entre elles des fonds générés par les résultats de la liste,

obligations de consultation et de négociation récurrentes, le législateur a également rapproché leurs thèmes :

- consultation annuelle sur les orientations stratégiques / négociation triennale sur la GPEC
- consultation annuelle sur la situation économique et financière / négociation sur les rémunérations et le partage de la valeur ajoutée
- consultation annuelle sur la politique sociale, les conditions de travail et l'emploi / négociation (par exemple) sur l'égalité professionnelle ou la qualité de vie au travail (QVT)

On mesure sans difficulté l'efficacité que pourrait avoir en termes de productivité du dialogue social dans les entreprises une bonne articulation entre consultation (réalisation d'un diagnostic préalable) et négociation. Ceci suppose toutefois trois conditions :

- un calendrier du dialogue social adapté ;
- un minimum d'ambition des acteurs de la négociation ;
- un élargissement du cadre des missions récurrentes de l'expert du CE : la désignation pour une mission récurrente pourrait valoir, sur mandat du CE, pour l'assistance à la négociation correspondante : celle-ci n'est pas de droit actuellement et oblige les acteurs à des contorsions peu efficaces, ou à l'inopérationalité des expertises en la matière.

#### 2.2.3.2 - Au niveau des branches

Il serait hasardeux de renforcer les pouvoirs de la négociation de branche sur la fixation de normes professionnelles sans développer préalablement ses moyens.

Ceux-ci présupposent une fusion des branches : un objectif de 100 branches est assigné pour la France en 2020, contre 700 aujourd'hui ; pour mémoire il y en a une cinquantaine en Allemagne. L'objectif n'est donc pas particulièrement ambitieux, et oblige d'autant plus. La fusion des branches permettra de mutualiser davantage de moyens, notamment en termes de préparation des négociations collectives, ou de services aux entreprises concernées.

La création d'observatoires paritaires de branche chargés de faire le point sur les enjeux principaux de la branche, à travers des portraits statistiques ou des analyses de pratiques, devrait être généralisée, avec un financement sous forme de surcotisation sociale. Ceux qui existent représentent en général un poids relativement insignifiant, mais ne remplissent pas toujours un rôle très lisible pour les entreprises de la branche. C'est pourquoi une mission d'information et de mise à disposition de modèles (contrats, accords...), facilement appropriables par les acteurs, pourrait leur être utilement assignée, comme le propose le rapport Combrexelle.

Enfin les règles de loyauté des négociations applicables pour les négociations d'entreprise devraient également s'appliquer pour les négociations de branche.

### 2.2.3.3 - Au niveau interprofessionnel

L'échec de la négociation sur la modernisation du dialogue social démontre que beaucoup reste à faire pour atteindre un niveau de négociation propice à des réformes équilibrées :

- délibérer plus rapidement dans une phase de diagnostic partagé authentique, laquelle pourrait utilement être nourrie d'apports techniques extérieurs
- travailler davantage à dégager les points de consensus et les points de désaccord avant d'entrer en négociation
- entrer en négociation sur la base de ce type de constat plutôt que sur un texte unilatéral
- mieux cadrer le cadencement des réunions et leur ordre du jour afin d'éviter d'abuser des provocations inutiles, du jeu de rôles et des pertes de temps
- organiser des conditions de travail correctes des négociateurs, où les réunions bilatérales conserveraient leur sens, mais n'auraient pas lieu pendant les réunions plénières
- utiliser un tiers lieu de négociation par exemple le siège du CESE plutôt que celui du Medef, afin – au-delà du simple symbole – de mettre chacune des parties sur un pied d'égalité en terme de logistique

Conclure un accord national interprofessionnel de méthode sur ce thème serait d'autant plus intéressant qu'il aurait force d'exemplarité.

Compte tenu des impératifs constitutionnels, il y a peu de moyens de changer radicalement le taux d'adhésion aux organisations syndicales en France. La réservation du bénéfice de certains avantages sociaux (type assurance chômage, comme cela se pratique dans les pays d'Europe du Nord) est difficilement envisageable en France compte tenu du principe constitutionnel d'égalité. La réservation de l'application des accords aux seuls syndiqués est également difficilement envisageable, surtout dans un contexte où il n'est pas certain que ces accords se traduisent par des bénéfices, et où l'émiettement syndical est aussi important. Il imposerait par ailleurs de remettre en cause le principe de l'extension des accords de branche.

### 2.2.4 - Miser résolument sur une approche décentralisée dans les territoires

Malgré ses évolutions positives dans le sens du renforcement des acteurs économiques et sociaux, la LSE reste une illustration de la machine administrative française : jacobine, laissant peu de place à l'expérimentation, elle ne sollicite pas les territoires. En ce sens, la LSE est aussi révélatrice par ce qu'elle ne contient pas que par ce qu'elle incorpore. Les auditions que nous avons menées dans le cadre de l'élaboration de ce rapport ont soulevé un paradoxe : le territoire est une notion absente de la loi LSE ; or c'est bien à l'échelle territoriale que se déroulent les transitions professionnelles... La LSE semble ignorer que la structure des emplois évolue rapidement au sein des territoires, le bassin d'emploi étant désormais considéré comme l'échelon d'analyse des dynamiques d'emploi le plus pertinent. Nous manquons de chiffres précis sur ce point mais on estime que 80% des transitions professionnelles se déroulent à l'intérieur des bassins d'emploi<sup>105</sup>. Par ailleurs, depuis la loi de

---

<sup>105</sup> La France métropolitaine comprend 348 zones d'emploi, dont certaines comprennent plusieurs bassins d'emploi.

décentralisation de 2013, la Région s'est vue reconnaître officiellement un rôle central dans la coordination des politiques de l'emploi, notamment en matière de formation.

Pour rétablir les équilibres et mieux mobiliser les territoires, nous préconisons de mettre en œuvre une proposition formulée par Jean-Pierre Aubert<sup>106</sup> dans son rapport intitulé "Mutations socio-économiques et territoires : les ressources de l'anticipation" remis au Premier ministre le 1er octobre 2014. Elle consiste à soutenir le développement d'Espaces d'Initiatives Territoriales (EIT) instaurant la coopération des acteurs concernés par un problème précis d'anticipation de mutations économiques et sociales. Les EIT rassemblent dans un comité opérationnel trois types d'acteurs sur un territoire – projet donné : les élus, les chefs d'entreprises et les représentants des salariés qui choisissent de s'engager dans la démarche. La Région et l'Etat les rejoignent au sein d'un comité de coordination stratégique fixant les grandes orientations du projet.

Ce dispositif offre l'intérêt d'apporter un soutien concret aux PME du territoire, de reposer sur des expérimentations, de ne pas imposer une forme institutionnelle préconçue et de renforcer les acteurs sociaux de proximité (l'Etat jouant un rôle d'accompagnement et d'orientation). Les caractéristiques communes entre les différents EIT que l'on peut observer aujourd'hui sont la mutualisation de la GRH et le fait de miser sur l'activité plutôt que sur l'emploi (inclure les personnes en chômage dans les ressources). Délibérément floue pour s'adapter à des terrains différents, la définition de l'EIT repose sur le pragmatisme et la concertation entre les acteurs du territoire.

Nous proposons que chacune des 13 nouvelles Régions lancent sans tarder l'expérimentation d'une dizaine d'EIT sur leur territoire. De son côté l'Etat (ministère de l'Enseignement supérieur et ministère du Travail et de l'Emploi) désigneront un laboratoire universitaire en charge d'évaluer les résultats de ces expérimentations, d'identifier et de partager les pratiques innovantes.

Ces expérimentations pourront s'appuyer sur des initiatives déjà embryonnaires de GPEC territoriale de natures très diverses : zone de Roissy, Grand Paris, mécanique de précision et aéronautique à Figeac, Pyrénées Catalanes, EPR de Flamanville, services à la personne dans le Cantal, etc. Elles pourront bénéficier de l'expérience des premières plateformes d'appui aux mutations économiques annoncées en 2013 dans le cadre du pacte compétitivité emploi. Elles ont vocation à faciliter la mobilisation des principaux acteurs (Etat, Régions, entreprises, organisations professionnelles et syndicales, OPCA et OPACIF,...) dans des bassins où les enjeux pour l'emploi et le développement économique sont particulièrement prégnants et où le tissu économique est en forte mutation. Elles délivrent une offre de service intégrée autour de deux objectifs principaux : permettre aux TPE/PME de mieux anticiper les évolutions économiques pour s'y adapter et avoir toujours un temps d'avance ; sécuriser les parcours professionnels des salariés par l'adaptation de leurs compétences ou la préparation de leur reconversion, en évitant qu'ils ne connaissent une période de chômage ou en cherchant à la raccourcir.

### **2.2.5 - Donner plus d'autonomie aux individus**

---

<sup>106</sup> Jean-Pierre Aubert a été président de SNCF Développement et Délégué interministériel aux restructurations de la défense entre 2000 et 2008.

La plupart des aspects de la LSE que nous avons passé en revue, les PSE, les AME, les modalités de mobilité, sont des dispositifs collectifs. Mais le LSE a aussi recherché un équilibre en renforçant les acteurs, soit au travers de leurs représentants (modalités du dialogue social) mais aussi directement. C'est cette dernière voie, celle du pouvoir d'agir des individus, que l'on retrouve dans deux dispositions de la LSE: la couverture santé (voir paragraphe 1.2.2) et le CPF (voir paragraphe 1.3.5). Dès la négociation de l'accord interprofessionnel de janvier 2013, qui donnera naissance à la LSE, cette idée de donner plus d'autonomie aux individus s'est imposée comme l'une des voies de la sécurisation des parcours professionnels.

Mais l'Etat et les négociateurs syndicaux ont signifié leur volonté que cet accroissement de l'autonomie ne se traduise pas par une individualisation des droits et un isolement des personnes : il faut que cette autonomie des individus soit organisée et encadrée par des dispositifs collectifs. Cette idée vient de loin. Elle est fondée sur la notion de « droits de tirage sociaux », esquissée par le rapport de Jean Boissonnat (« Le travail dans vingt ans », rapport du Commissariat général du Plan, Odile Jacob, 1995) développée par Bernard Gazier (les « marchés transitionnels », 1995) et Alain Supiot (« Au-delà de l'emploi, rapport pour la Commission européenne », Flammarion, 1999). Elle prend acte du fait qu'un parcours professionnel s'appuie sur un environnement capacitant<sup>107</sup>, c'est-à-dire la capacité du travailleur à mobiliser les ressources dont il a besoin pour construire et réaliser son parcours professionnel : santé, compétences, conseils d'orientation, etc<sup>108</sup>.

En transformant l'ancien DIF (droit individuel à la formation) en CPF (compte personnel de formation), la LSE rendait ce droit portable, afin de matérialiser une nouvelle architecture de notre système social : des ressources qui accompagnent les personnes tout au long de la vie. En ce sens, la LSE a été la première matérialisation du concept de CPA, compte personnel d'activité, qui sera ensuite officialisé par la loi Rebsamen (août 2015), qui y ajoutera le C3P (compte de prévention de la pénibilité), puis par le projet de loi El Khomri, qui lui adjointra le compte d'engagement citoyen. L'article 22 du projet de loi El Khomri prévoit que le CPA entrera en vigueur au 1er janvier 2017 pour les salariés et les demandeurs d'emplois (1er janvier 2018 pour les travailleurs indépendants). Le projet de loi élargit également la liste des actions éligibles au CPF aux « actions préalables d'évaluation directement afférentes » au socle de connaissances et de compétences professionnelles. Le texte prévoit un abondement de 400 heures au CPA pour les jeunes décrocheurs, pour les aider à acquérir un premier niveau de qualification. Des abondements sont aussi prévus pour soutenir les jeunes en service civique. Il prévoit également que le titulaire du CPA aura droit à « un accompagnement global couvrant l'ensemble des problématiques de sécurisation des parcours professionnels ».

Le CPA est d'abord un réceptacle des droits économiques et sociaux. Il permet à chacun d'entre nous d'articuler ensemble et de piloter « tout au long de notre vie » les droits et dotations qui nous permettent de mieux affronter les turbulences de la vie professionnelle, mais aussi de favoriser notre évolution, notre progression, la réalisation de nos aspirations.

---

<sup>107</sup> Concept développé par Amartya Sen et Martha Nussbaum. Voir Martha C. Nussbaum, « Capabilités ; Comment créer les conditions d'un monde plus juste », éditions Climats, Paris, 2012.

<sup>108</sup> On trouve également des racines de cette approche dans le concept de « citoyenneté sociale » de Robert Castel et de « marchés transitionnels » de Bernard Gazier.

Terra Nova s'est engagé très tôt, dès 2008, dans le soutien à ce que nous appelions alors le Compte Personnel d'Articulation des Temps de Vie. L'approche du CPA permettra de mieux sécuriser les parcours professionnels, de reconcevoir une approche proactive de la protection sociale, de défragmenter les statuts d'activité (salarié, expatrié, fonctionnaire, créateur d'entreprise, etc.), de développer les tâches de bénévolat et d'intérêt général, d'accompagner l'entrée dans la société numérique. Plus récemment, nous avons formulé des propositions concrètes pour prendre la mesure du potentiel apporté par le CPA, dans une note intitulée « Le bel avenir du Compte personnel d'activité »<sup>109</sup>.

Parmi les propositions contenues dans cette note, l'une nous semble particulièrement opérationnelle à court terme : il s'agit de l'intégration d'un compte épargne-temps au CPA. Elle permettrait aux salariés de capitaliser (dans certaines limites) des jours de congés ou des RTT non pris pendant l'année, qui pourraient ensuite être utilisés dans des périodes de formation, de bénévolat, d'engagement citoyen ou de projet personnel (ex : soutien d'un parent en fin de vie).

---

<sup>109</sup> Bernard Gazier, Bruno Palier, Thierry Pech, Jean-François Le Ruof, Arnaud Lopez, Martin Richer, « Le bel avenir du Compte personnel d'activité », Terra Nova, 16 février 2016 <http://tnova.fr/notes/le-bel-avenir-du-compte-personnel-d-activite>

## REMERCIEMENTS

Ce rapport a été réalisé sur la base des contributions d'un groupe de travail composé des personnes suivantes :

- Rachid BRIHI, avocat en droit social, Associé-Gérant du Cabinet Brihi-Koskas & Associés
- Gaby BONNAND, délégué mutualiste à Harmonie
- Anne BROCHES, consultante indépendante, ex DRH de LCL
- Frédéric LERAIS, directeur général de l'IRES (Institut de Recherches Economiques et Sociales)
- Florent NOEL, professeur à l'IAE de Paris, responsable du Master Ressources Humaines et RSE
- Christian PELLET, président du cabinet de conseil aux représentants du personnel Sextant Expertise
- Martin RICHER, président du cabinet de conseil Management & RSE, coordinateur du pôle Entreprise, Travail & Emploi de Terra Nova
- Géraldine SCHMIDT, professeure à l'IAE de Paris, directrice de recherche, responsable scientifique de la chaire Mutations Anticipations Innovations
- Claude-Emmanuel TRIOMPHE, ex Délégué Général d'Astrées, association-laboratoire social du futur
- Florian VALAT, directeur adjoint de l'asile au ministère de l'Intérieur, direction générale des étrangers en France

Co-présidé par Martin Richer et Christian Pellet, le groupe de travail a grandement bénéficié des apports des personnes auditionnées ci-dessous, ainsi que de l'exploitation de nombreuses études, documents et statistiques citées et référencées dans le corps du texte, sans parler des nombreux échanges bilatéraux menés entre temps par plusieurs membres du groupe de travail.

- Jean-Pierre AUBERT, ex président de SNCF Développement et Délégué interministériel aux restructurations de la défense
- Frédéric BRUGGEMAN, Almatec, conseil et management en ingénierie de projet
- Pour la CFDT : Véronique DESCACQ, secrétaire générale adjointe de la confédération CFDT, Emilie DURLACH, juriste confédérale CFDT, Olivier GATEAU, secrétaire confédéral CFDT en charge des restructurations
- Pour la CFE-CGC : Frank MIKULA, ex secrétaire national de la confédération CFE-CGC en charge de l'emploi et la formation
- David COUSQUER, gérant de Trendeo, société spécialisée dans la veille et la collecte d'informations
- Bernard GAZIER, professeur d'économie à l'Université de Panthéon-Sorbonne
- Jean-Marc GERMAIN, député, rapporteur de la loi de sécurité de l'emploi
- Olivier PASSET, économiste directeur des synthèses de Xerfi
- Henri ROUILLEAUT, ancien DG de l'ANACT
- Dominique PAUCARD, responsable du pôle restructurations à SYNDEX, cabinet de conseil aux représentants du personnel

- Pour l'UNSA : Florence Dodin, secrétaire général adjointe, Sylvie LIZIARD, secrétaire nationale en charge des IRP, Jean-Pierre YONNET, président d'Orseu Explicite, cabinet de conseil aux représentants du personnel
- Emmanuelle WARGON, ex déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), ministère du Travail

Terra Nova a sollicité toutes les organisations syndicales à participer à ce projet.

Nous oublions certainement quelques porteurs d'idées dans ce cheminement assez long et participatif, et nous excusons d'avance auprès d'eux. Terra Nova remercie sincèrement tous ceux qui se sont impliqués dans la réalisation du présent rapport, d'une façon ou d'une autre.