

L'échec d'une négociation multidimensionnelle sur le travail

Jacques FREYSSINET – chercheur associé à l'Ires

La négociation sur le Pacte de la vie au travail présentait un triple intérêt. En premier lieu, elle constituait la première négociation interprofessionnelle multidimensionnelle depuis celle sur la modernisation du marché du travail en 2008. En deuxième lieu, alors que depuis 1968 et surtout 1974, les négociations interprofessionnelles étaient dominées par la question de l'emploi, celle-ci portait explicitement sur le travail. Enfin, alors que l'accord sur la modernisation du paritarisme de 2013 pérennisait la procédure de l'agenda social autonome, les organisations patronales et syndicales se trouvaient une nouvelle fois contraintes de réagir à une initiative de l'État. La négociation s'est conclue par un échec. Son interprétation suppose la prise en compte de ces trois aspects étroitement imbriqués.

L'histoire des tentatives de négociations multidimensionnelles permet d'éclairer les potentialités et les difficultés de la négociation ouverte en 2024 sur le « Pacte de la vie au travail ». La complexité du processus et la nouveauté du thème contribuent à expliquer l'échec final.

La négociation multidimensionnelle : des expériences variées

Après 1968, l'élargissement des domaines de la négociation interprofessionnelle pose des problèmes de cohérence : peut-on traiter de manière disjointe, selon des calendriers différents, parfois avec des négociateurs différents, des thèmes aussi interdépendants que, par exemple, l'emploi, la formation professionnelle et l'indemnisation du chômage ?

Un premier échec lourd de conséquences

La réponse logiquement la plus satisfaisante réside dans l'adoption d'un programme de négociation multidimensionnelle. Elle offre l'avantage d'établir une cohérence entre les choix retenus sur différents problèmes liés. Elle présente un second intérêt : la richesse du menu offre plus de marges de liberté pour les concessions réciproques qui sont au cœur des négociations contemporaines. En revanche, elle engendre un risque symétrique : la multiplication des thèmes signifie aussi la multiplication des points de conflit potentiels. Dès lors, le compromis final risque d'engendrer un cumul de mécontentements sur des points différents et émanent d'acteurs différents.

Tel est le sort de la première expérience de négociation multidimensionnelle menée en 1984 sur « l'adaptation des conditions d'emploi ». Le projet affiché est de réduire les rigidités du marché du travail pour favoriser la création d'emplois. La somme des concessions immédiates demandées par le patronat en échange d'un effet positif hypothétique sur l'emploi conduit finalement l'ensemble des syndicats à refuser de signer.

Des projets plus modestes

Cet échec conduit à un retour vers la pratique de négociations disjointes sur des thèmes limités. Cependant, le besoin de cohérence n'a pas disparu. Une solution plus prudente est alors retenue en adoptant un programme pour des négociations qui sont à la fois distinctes mais explicitement définies comme complémentaires. L'intérêt est de pouvoir plus facilement parvenir à des compromis limités, le cas échéant avec des signataires différents. Le risque d'un échec global est éliminé. La contrepartie est de renoncer à construire une cohérence explicite entre les contenus des accords, d'autant plus que certaines des négociations sont abandonnées ou s'achèvent par un échec. Tel sera le cas lors des négociations menées en 1988 et 1989 dans le cadre d'un « accord d'orientation sur la

modernisation des entreprises », puis en 1995 dans le cadre d'un relevé de décisions commun, ou encore en 2000-2001 avec la démarche de « refondation sociale ». Derrière l'habillage programmatique réapparaît une pratique de négociations disjointes.

Une expérience longtemps sans lendemain

Ce n'est qu'au cours des années 2007-2009 qu'apparaît la première véritable négociation multidimensionnelle autour de la « modernisation du marché du travail ». L'accord du 11 janvier 2008 qui porte ce titre est d'abord un accord de contenu qui contient des innovations importantes. C'est aussi un accord qui définit le cadre dans lequel se déroulent dans les mois qui suivent des négociations complémentaires sur la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, sur l'assurance chômage et sur la formation professionnelle continue.

Depuis lors, les organisations patronales et syndicales semblaient avoir renoncé à la négociation multidimensionnelle ou même à la construction d'un lien explicite entre des négociations complémentaires. Leur accord se limitait à la définition d'un programme et d'un calendrier de négociations : l'agenda social autonome. Ainsi, l'ouverture en décembre 2023 de négociations sur un « Pacte de la vie au travail » pouvait-elle apparaître comme une renaissance de la démarche de négociation multidimensionnelle.

Le Pacte de la vie au travail : une genèse complexe

La négociation qui vient de s'achever illustre la difficile imbrication de trois caractéristiques : la tension entre une initiative de l'État et la volonté d'autonomie des acteurs sociaux, un retour à la négociation multidimensionnelle, un déplacement de thématique de l'emploi vers le travail.

Une initiative présidentielle

Les thèmes inclus dans la négociation sur le Pacte de la vie au travail apparaissent le 17 avril 2023 dans une allocution du président de la République qui souhaite relancer un dialogue avec les syndicats après le conflit sur les retraites. Il propose « d'ouvrir (...) une série de négociations sur des sujets essentiels : améliorer les revenus des salariés, faire progresser les carrières, mieux partager la richesse, améliorer les conditions de travail, trouver des solutions à l'usure professionnelle, accroître l'emploi des seniors et aider aux reconversions. Ce nouveau Pacte de la vie au travail sera construit (...) par le dialogue social. »

La proposition s'appuie sur le rapport des Assises du Travail organisées dans le cadre du Conseil national de la Refondation¹. Il y est question d'une révolution des pratiques managériales en associant davantage les travailleurs, d'adapter les organisations du travail, de favoriser les équilibres des temps de vie et d'accompagner les transitions, d'assurer des droits effectifs et portables tout au long des parcours professionnels. C'est le travail dans sa globalité qui doit être l'enjeu des transformations à promouvoir.

Le ministre du Travail, Olivier Dussopt, considère que ces propositions « pourront alimenter les négociations que le gouvernement va proposer aux partenaires sociaux de mener dans le cadre du Pacte de la vie au travail² ». Dès le 26 avril, la Première ministre, Élisabeth Borne, présente la feuille de route du gouvernement. Parmi les chantiers pour début 2024, il est prévu de « présenter un projet de loi Travail pour déclinier le fruit des négociations sur le Pacte de la vie au travail ».

¹S. Thiéry, J.-D. Sénard, *Reconsidérer le travail*, Rapport des garants des Assises du Travail au ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion, 18 avril 2023, <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/289426.pdf>.

²Les Échos, 24 avril 2023.

Une reprise prudente dans « l'agenda social des partenaires sociaux »

Le 3 juillet, les organisations patronales et syndicales, à l'exception de la CGT, s'accordent sur un projet d'agenda social. Significativement, le Pacte de la vie au travail ne figure pas dans la première rubrique intitulée « agenda autonome ». Dans la seconde rubrique, intitulée « autres thématiques de négociation », figurent trois thèmes qui sont mentionnés comme susceptibles de donner lieu à négociation après des concertations avec les pouvoirs publics : emploi des seniors, compte épargne-temps universel ainsi que parcours professionnels, prévention de l'usure professionnelle et accompagnement des reconversions professionnelles. D'une part, les organisations marquent qu'il ne s'agit pas de leur initiative ; d'autre part, elles envisagent de traiter éventuellement trois questions qu'elles distinguent sans en faire l'objet d'une négociation multidimensionnelle.

Le document d'orientation : retour au multidimensionnel

Le 21 novembre, le gouvernement adresse aux organisations patronales et syndicales un « document d'orientation sur le nouveau Pacte de la vie au travail ». Le texte exprime des « souhaits » et des « objectifs » du gouvernement :

- le gouvernement souhaite la mise en place, en complément des compte épargne-temps existants, d'un compte épargne-temps universel (CETU) qui soit opposable, portable et géré de manière centralisée ;
- le gouvernement souhaite atteindre le plein emploi des seniors. L'accord devrait définir des mesures qui permettent d'atteindre un taux d'emploi de 65 % pour les 60-64 ans en 2030. Le document énumère différents dispositifs envisageables ;
- le gouvernement « souhaite encourager la progression des carrières et les possibilités de reconversions professionnelles et mieux lutter contre l'usure professionnelle ». Il s'agit notamment de favoriser les mobilités internes et externes à l'entreprise, d'améliorer la prévention de la désinsertion professionnelle, d'améliorer les dispositifs de transition professionnelle.

Si le document distingue ces trois composantes, le terme de « négociation » est toujours employé au singulier. Une négociation unique s'engage alors sur l'ensemble de ces questions avec une perspective de transposition législative.

Le Pacte de la vie au travail : des conflits, une absence

S'il est facile d'identifier les points de conflit qui ont entraîné un rejet syndical unanime des propositions finales du patronat, il est tout aussi important de comprendre pourquoi une négociation sur « la vie au travail » a esquivé le cœur du sujet : le travail.

Les points de conflit

Trois des quatre points de conflit principaux sont sans rapport direct avec le contenu et la qualité du travail : le CDI senior, la rupture du contrat de travail en cas de reconversion à l'initiative du salarié, le droit à la retraite progressive. Le quatrième conflit porte sur le compte épargne-temps universel (CETU) pour lequel un tel rapport pouvait être établi. Or, dès le départ, il est écarté de la négociation par la délégation patronale.

- Le remplacement du CDD senior par un CDI senior est associé à une possibilité de rupture du contrat de travail à l'initiative de l'employeur dès que le salarié a accès à une retraite à taux plein. Ce dernier, en cas de perte de salaire relativement à son emploi antérieur, percevrait une assurance chômage différentielle jusqu'au départ en retraite. De leur côté, les employeurs bénéficieraient d'exonérations sur leurs cotisations sociales. L'enjeu est donc la création d'un nouveau contrat de travail à rupture unilatérale

préfixe moins coûteux pour l'entreprise. L'opposition des syndicats n'est pas levée par des habillages successifs sous les appellations de CDI « de fin de carrière », puis de « valorisation de l'expérience ».

- Le patronat propose le remplacement des multiples dispositifs qui encadrent la reconversion des salariés par un instrument unique, le parcours d'évolution professionnel (PEP), qui peut être mobilisé soit à l'initiative du salarié, soit co-construit par celui-ci avec l'employeur. Dans le premier cas, le contrat de travail serait rompu dès validation du projet de reconversion et le salarié serait pris en charge par l'assurance chômage.
- La retraite progressive constitue l'une des modalités prévues dans l'accord pour favoriser une augmentation du taux d'emploi des seniors. Parmi les dix propositions communes adoptées par les organisations syndicales, la cinquième demande de « rendre le droit à la retraite progressive opposable 4 ans à partir de 60 ans avec une prise en charge des cotisations retraite à 100 %³ ». Le projet d'accord n'évoque qu'une possibilité soumise à l'accord de l'employeur.
- Le CETU est la revendication phare de la CFDT à laquelle s'associe la CFTC⁴. Ce droit universel, portable et opposable, attaché au salarié et non au contrat de travail, pourrait répondre à certains des problèmes nés des conditions de travail : renforcer l'attractivité des métiers pénibles, faciliter les fins de carrière... Or, bien que le thème figure explicitement (voir *supra*) dans l'agenda social des partenaires sociaux et dans le document d'orientation du gouvernement, le Medef et la CPME, à la différence de l'Union des entreprises de proximité (U2P), refusent d'inclure ce thème dans la négociation⁵. Cette passe d'armes présente un double enseignement. En premier lieu, elle illustre d'emblée la volonté de la délégation patronale de privilégier les seuls aspects « gestion de l'emploi » dans la négociation (voir *infra*). En second lieu, la CFDT ne fait pas de ce refus un point de blocage de la négociation dans la mesure où elle dit avoir obtenu du gouvernement la garantie que le CETU figurerait dans le prochain projet de loi. On mesure ainsi les limites de l'autonomie que revendiquent les acteurs sociaux dans la mise en œuvre de leur agenda⁶.

Où est passé le travail ?

Si l'on se souvient que les propositions du rapport sur les Assises du Travail étaient censées, selon le ministre du Travail, alimenter les négociations (voir *supra*) et si l'on prend au sérieux l'intitulé même de cette négociation, il est légitime de s'interroger sur la place qu'y a occupée « la vie au travail ». La pandémie de Covid-19, la situation des travailleuses et travailleurs de première et de deuxième ligne, le développement du télétravail, l'explosion des difficultés de recrutement ont amené au premier plan les débats sur le travail. Depuis lors, de nombreux travaux en ont exploré différentes dimensions : les conditions de travail, l'usure au travail et sa soutenabilité, le sens donné au travail, sa reconnaissance sociale, sa contribution au développement des capacités et à l'accomplissement de soi... L'observateur naïf pouvait supposer que ces questions seraient au centre de la négociation.

Or, dès l'entrée en négociation, le représentant du Medef, Hubert Mongon, face aux syndicats qui demandent que soient aussi traitées la qualité du travail et les conditions de travail, affirme que « l'enjeu majeur de la négociation est d'augmenter le taux d'emploi⁷ ». La cinquième séance de négociation est marquée par ce débat. Une démonstration en est faite par le titre du premier avant-projet d'accord « en faveur de l'anticipation et de

³CFDT, CGT, FO, CFE-CGC, CFTC, Document du 19 mars 2024.

⁴Chaque salarié ou salariée bénéficierait d'un compte individuel géré par un organisme paritaire. Il pourrait être alimenté soit en temps de travail (par exemple, en y affectant une partie des congés payés), soit en argent (en y affectant certains éléments de rémunération). Il pourrait être abondé par l'employeur ou par l'État. Il pourrait être mobilisé au bénéfice du titulaire (par exemple, pour différents types de congés) ou solidairement au bénéfice d'un tiers.

⁵Selon Hubert Mongon, négociateur du Medef, « ce projet de CETU n'a pas sa place dans cette négociation. L'objectif que nous poursuivons a trait à l'emploi, le taux d'emploi, à travers la question des parcours, de l'employabilité (...). Le CETU, lui, s'inscrit dans une logique différente d'environnement de travail, de qualité de vie au travail, de répartition du temps de travail. Ce sujet n'apparaît pas comme prioritaire. »

⁶L'initiative prise par l'U2P d'ouvrir une négociation sur le CETU a offert formellement une porte de sortie, mais l'accord se heurtera au droit d'opposition majoritaire des deux autres organisations patronales. Il ne pourra alors servir qu'à inspirer le législateur.

⁷aef, n° 706908, 5 février 2024.

l'accompagnement des transformations de l'emploi » (7 mars). Le mot « travail » en est absent. Le préambule affiche « un objectif : améliorer le taux d'emploi ». La première partie examine les dispositifs pour l'adaptation aux évolutions de l'emploi et le maintien de l'employabilité. La seconde partie présente des mesures « dans l'objectif d'améliorer le taux d'emploi des seniors ».

L'attitude des organisations patronales ne saurait surprendre. À leurs yeux, seul l'emploi relève du domaine contractuel, qu'il s'agisse du contrat de travail ou de la négociation collective. Dès 1969, le CNPF signe avec tous les syndicats un accord sur la sécurité de l'emploi. Les droits attachés à l'emploi, les différentes modalités de contrat de travail, les conditions de rupture du contrat sont du domaine du négociable. En revanche, une fois le contrat de travail conclu, son exécution se situe dans le cadre de la subordination juridique ou du pouvoir de direction du chef d'entreprise.

Cette position de principe est réaffirmée dans l'accord de juillet 2013 sur la qualité de vie au travail : « L'organisation du travail est de la seule responsabilité de l'employeur » (article 12). L'intervention des salariés et de leurs représentants se limite aux « modalités de mise en œuvre de l'organisation du travail ». Le patronat y rejette la demande syndicale d'une négociation obligatoire au niveau des entreprises. La formulation de l'accord est sur ce point non contraignante : « les partenaires sociaux examineront, au niveau de l'entreprise ou de la branche professionnelle, la possibilité de mettre en place, à titre expérimental, une négociation sur la qualité de la vie au travail » (article 13). Ceci explique que, malgré l'intérêt reconnu par tous les syndicats à la problématique développée par l'accord, la CGT et FO aient refusé de le signer à cause, à leurs yeux, de son caractère purement déclaratif.

Dans le projet d'accord final du 10 avril 2024, le patronat ne propose aucun droit ou dispositif nouveau qui concerne le contenu et la qualité du travail. Le sujet n'est traité que sous l'angle du diagnostic, des objectifs, des outils existants ou des préconisations adressées aux entreprises. Sous cet aspect, l'alinéa 5.1 est significatif. Sous le titre « Améliorer le dialogue social sur la qualité de la vie et des conditions de travail », il indique que « les entreprises concernées par l'obligation de négocier sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et la qualité de la vie et des conditions de travail peuvent traiter les sujets suivants : les transformations du travail, le sens et la qualité du travail, les mesures de prévention de la désinsertion professionnelle, l'écoute des salariés... ». Nous sommes enfin au cœur du sujet. Les entreprises concernées vont certainement être bouleversées en apprenant qu'elles *peuvent* en traiter.

Les seules concessions finales portent sur les obligations de négocier sur l'emploi des seniors. Les alinéas 7.1 et 7.2 contiennent les dispositions suivantes :

- « sauf accord de méthode (...) fixant une périodicité différente, les organisations liées par une convention de branche (...) engagent au moins une fois tous les 4 ans une négociation obligatoire sur l'emploi des seniors » ;
- « sauf accord de méthode (...) fixant une périodicité différente, dans les entreprises d'au moins 300 salariés⁸ (...), une négociation obligatoire s'engage tous les 3 ans sur l'emploi, le travail et l'amélioration des conditions de travail des salariés seniors ».

Il y a donc une incontestable avancée mais les formulations adoptées suscitent trois remarques :

- comme plusieurs exemples passés l'ont montré, l'obligation de négocier n'a qu'une effectivité très inégale en fonction de la volonté de négocier du patronat et de la capacité syndicale d'imposer la négociation ;
- l'obligation ne concerne le travail que pour les entreprises d'au moins 300 salariés. Les PME y échappent tandis que l'obligation de négocier au niveau de la branche ne concerne pas le travail, mais seulement l'emploi ;

⁸ Il s'agit d'une ultime concession, le texte précédent fixait le seuil de 1 000 salariés.

- l'obligation ne concerne que les seniors. Le travail ne poserait-il pas de problèmes pour les autres salariés et salariées ?

Quelques enseignements

Ce n'est pas à leur initiative, mais à celle des pouvoirs publics, que les organisations patronales et syndicales ont été amenées à s'engager dans une nouvelle expérience de négociation multidimensionnelle. Son échec fournit un double enseignement.

En premier lieu, la négociation a bien été, dans une certaine mesure, multidimensionnelle. Elle a traité des entretiens professionnels, des trajectoires d'évolution ou de reconversion professionnelle, de la prévention de l'usure et de la désinsertion professionnelle, de l'emploi des seniors, de l'aménagement des fins de carrière... Dans ces domaines, les points de conflit ont renouvelé un affrontement traditionnel depuis 1984 : au nom de l'emploi, le patronat réclame différentes formes de flexibilisation des contrats de travail et d'abaissement du coût du travail⁹. En revanche, il s'oppose à toute création de droit nouveau pour les salariés et salariées. Sous cet aspect, l'échec illustre un contexte dans lequel il n'est pas possible de construire un échange de contreparties qui soit acceptable pour les syndicats alors qu'il s'agit d'une condition de réussite de toute négociation multidimensionnelle.

En second lieu, l'innovation majeure était l'ouverture d'une négociation qui, selon son intitulé, était consacrée à la vie au travail. La question a été d'entrée écartée par la stratégie patronale centrée sur l'augmentation des taux d'emploi. Si les questions du travail sont abondamment évoquées dans le texte du projet final, elles ne font l'objet d'aucune disposition contraignante qui lui donnerait le caractère d'un accord de contenu. La seule contrepartie dans le domaine du travail introduite *in fine* par la délégation patronale porte sur une obligation de négocier dans l'entreprise limitée aux seniors et excluant les PME.

⁹ La position est réaffirmée sans ambiguïté dans le communiqué commun Medef-CPME après l'échec de la négociation : « Nous restons fidèles à la ligne pragmatique qui a été la nôtre tout au long de la négociation, avec pour seuls objectifs la compétitivité des entreprises et l'emploi. »