

Thomas

Pour une prospective des règles de la négociation sociale Du diagnostic au projet du groupe «Thomas»

Le groupe Thomas doit son nom à l'une des grandes figures de notre histoire sociale, Albert Thomas, qui fut le premier directeur de l'Organisation internationale du travail. Son action et sa volonté réformatrice avaient préfiguré, tout à la fois, l'invention du «partenariat social» moderne et le processus d'intégration sociale européen...

Le groupe Thomas s'intéresse à «l'avenir du dialogue social» et à la part que peut et que devra prendre demain l'État à l'institution de ce dialogue. Que l'intitulé de cet exercice de prospective ait plutôt visé les «règles de la négociation sociale» est une manière de rappeler : 1) que la négociation est le moyen privilégié d'établir un dialogue lorsque des intérêts complémentaires ou antagonistes sont en jeu ; 2) que l'établissement de «règles du jeu» pour cette négociation est nécessaire à la production d'un avantage collectif qui dépasse le simple jeu des rapports de force. Notre hypothèse, en la matière, est que l'organisation du dialogue social n'est plus suffisamment en phase avec l'organisation et les formes d'expression du pouvoir économique pour répondre au souci d'équilibrer les rapports sociaux. Cette déconnexion n'interdit pas à la «négociation» de prospérer mais elle expose le dialogue social aux risques de l'instrumentalisation et du formalisme sans substance... Imaginer les scènes sur lesquelles la négociation sociale devra s'établir demain, selon des règles et sur des contenus propres à équilibrer les forces économiques et sociales, constitue le programme du groupe Thomas.

Une manière d'aller à l'essentiel consisterait à dire que le groupe de projet *Thomas* s'intéresse à «L'avenir (et au développement) du dialogue social». La notion de «dialogue social» présente, en effet, certains avantages : elle est suffisamment imprécise pour être apposée à une grande variété de pratiques, de situations ou de dispositifs ; elle fait sens commun ; elle a des connotations positives (qualités qui devraient permettre *a priori* d'ouvrir le champ de la réflexion). Ce n'est pas

un hasard si l'Union européenne en appelle régulièrement au «dialogue social» et le revendique comme composant essentiel du «modèle européen» ; elle s'est d'ailleurs préoccupée de codifier un «dialogue social européen» provoquant ainsi l'apparition d'une nouvelle scène du «partenariat social». **Le développement du dialogue social** figure ainsi, dans les résolutions communautaires comme dans notre pays, **un moyen privilégié de satisfaire à l'exigence démocratique...**

On ne saurait, pour autant, se satisfaire de cette affirmation, ni de cette définition extensive du champ ouvert aux travaux du groupe *Thomas*. Pour important qu'il soit au plan des «valeurs communes», il ne suffit pas en effet de redire notre attachement à la «démocratie sociale» ou notre souhait d'œuvrer au développement du «dialogue social» pour asseoir une problématique. Il peut être intéressant, en revanche, de revenir sur l'instrumentalisation dont ce dialogue reste fréquemment l'objet – de la part de l'État – pour poser cette problématique et préciser l'orientation des travaux du groupe. Il s'agit notamment de mettre en scène la façon dont le recours à la règle et au droit a favorisé cette instrumentalisation.

Le dialogue social, un instrument de gouvernement

À côté des valeurs – de justice, de liberté ou d'égalité – que permet d'exprimer le rappel à l'ordre démocratique, **l'expansion du dialogue social répond également à un souci d'efficacité en rapport avec la conduite de la politique économique** et, singulièrement, de la politique de l'emploi. Le développement du dialogue social ne témoigne alors plus simplement d'un approfondissement de la «démocratie sociale», il appuie aussi les projets de «normalisation» des comportements des acteurs (le syndicat, la branche, l'entreprise), formés par l'État.

La recherche d'une «bonne articulation» entre démocratie politique et démocratie sociale sert alors de prétexte à **une instrumentalisation croissante du dialogue social**, en vue de conformer le produit de la négociation à une certaine «normalité» sociale et économique : les lois Aubry ne confiaient-elles pas ainsi à la négociation collective le soin d'opérationnaliser, au plan décentralisé, un échange «RTT/flexibilité contre emploi», défini comme prioritaire par le législateur ?

Le cas n'est pas isolé et peut renvoyer, de façon générale, à **l'élargissement des fonctions de la négociation collective** à des questions (l'emploi, l'égalité professionnelle, etc.) qui excèdent les termes traditionnels de l'échange salarial (montant des salaires, durée du travail). Le dialogue social constitue alors un «bon véhicule» pour mettre en œuvre un impératif d'intérêt collectif, y compris lorsqu'il apparaît, aux yeux des intéressés, comme non négociable dans son principe !

C'est précisément en revendiquant une préention à définir cet intérêt collectif dans le champ des relations du travail que les «partenaires sociaux» ont lancé l'initiative dite de «Refondation sociale» à l'automne 1999. L'instrumentalisation du dialogue social affaiblissait l'expression, le sens comme la portée de l'autonomie collective : tel était, fondé, le constat dressé par les promoteurs de la «Refondation sociale» et le motif de leur interpellation.

Pour autant, l'instrumentalisation du dialogue social n'est pas nouvelle. À mesure que s'était développée la fonction économique et sociale de l'État, la négociation était déjà devenue, à travers la «politique contractuelle», la courroie de transmission de «l'État social» dans le monde du travail, au-delà même du dispositif de la loi. **L'invention des «partenaires sociaux»** à la fin des années 1960 n'exprimait pas autre chose.

L'État, en pédagogue, devait dire aux acteurs économiques, à la lumière de son expérience propre, en quoi le «social» pouvait se révéler facteur de dynamisme économique. On peut dire que **l'État proposait alors d'imiter le «modèle fordiste»** – et singulièrement l'exemple de la Régie Renault –, qui traduisait bien sa conception de l'économie nationale, une alliance de la production et de la consommation de masse, dopée par la redistribution...

Les effets de la libéralisation du droit de la négociation collective

Au début des années 1970, les pratiques de négociation étaient manifestement en retard sur les règles de la négociation collective. Dans un article fameux d'avril 1970, le juriste Gérard Lyon-Caen s'étonnait de cette «curieuse négociation à trois où l'État ne contraint pas, mais négocie et persuade, où l'État ne demande pas pour lui-même mais pour les travailleurs». Le droit de la négociation aménageait ainsi moins «l'autonomie collective» – une notion alors vide de sens – qu'il ne permettait de diffuser le «bon exemple» de l'État. L'ordre public social, notamment déterminé par une certaine hiérarchie entre les normes et par la règle

voulant qu'on réserve au travailleur l'avantage le plus favorable, était alors censé empêcher tout retour en arrière...

À partir des années 1980, l'État cherche à composer avec **l'impératif de flexibilité** dont l'environnement économique est porteur. L'action législative montrant ses limites, l'État «libéralise» le droit à la négociation collective, en vue d'améliorer la façon dont cette négociation participe à la mise en œuvre de l'action publique. Le législateur étend ainsi, à partir de 1982, les facultés de déroger à la norme générale, une manière de faciliter l'adaptation de son contenu aux conditions locales de la production. Il participe alors au «**réenchantement de l'entreprise**», qui s'impose, à côté du cadre traditionnel de la branche, comme «lieu naturel» du dialogue social et espace même du compromis.

En déportant vers l'entreprise une partie de l'élaboration de la norme, les pouvoirs publics encouragent ainsi la généralisation des accords de flexibilité ou des accords «donnant-donnant» : **l'accord collectif** perd progressivement sa valeur de «règlement», fixant des limites et déterminant des acquis ; il **emprunte à la figure, plus «libérale», du contrat**. Les «modernes» ne poussent-ils pas à ce que le champ des relations du travail cesse de faire exception dans l'emploi de la technique contractuelle ?

Tant au plan collectif qu'au plan individuel, on entrerait ainsi dans **une nouvelle ère de la relation de travail**. *Exit* le conflit capital/travail : la relation collective n'aurait plus pour unique but de contrecarrer les effets de la subordination individuelle, place aux échanges de contreparties. *Exit* le droit du travail protecteur édifié par l'État social – le salarié n'est plus un «mineur social» –, place à la responsabilité (cf. la notion de «*co-investissement*» dans le champ de la formation professionnelle).

L'extension de la norme négociée n'est pas non plus sans effets sur les acteurs des relations sociales. **En «enrôlant» ainsi les partenaires sociaux dans l'action publique, quitte à libéraliser le droit de la négociation collective, l'État n'a-t-il pas contribué à affaiblir l'autonomie des acteurs, leur légitimité même ?**

Il est vrai que l'État n'est pas seul en cause et que les organisations syndicales et patronales n'ont pas toujours su résister aux sirènes de l'institutionnalisation, notamment dans le paritarisme de la protection sociale. Au-delà de cet aspect souvent rebattu, le groupe *Thomas* a pu montrer en quoi cet «échange politique inégal» pouvait, *in fine*, affaiblir à la fois l'autorité globale de la norme et l'efficacité même de l'action publique.

Lorsqu'il discute aujourd'hui des conditions d'application du principe dit «majoritaire», le législateur veut remédier à cette perte «généralisée» de légitimité et consolider l'exercice de la représentation des salariés. On peut douter qu'à elle seule l'institution de «l'accord majoritaire» soit à la hauteur de l'enjeu. Ainsi qu'ont pu le pointer les membres du groupe *Thomas*, les conditions nécessaires pour légitimer un authentique «contrat collectif d'entreprise», qui permettraient de

faire de celle-ci un lieu fondé de «régulation», sont aujourd'hui absentes du droit : procédures nécessaires à la négociation de «bonne foi» et à l'équilibre de l'accord, manque à fonder l'intérêt supérieur de l'entreprise, représentation problématique de la collectivité du personnel, etc.

Retour sur le rôle de l'État

En œuvrant à la constitution d'un «système national de relations professionnelles», l'État s'était efforcé, dès le début du siècle dernier, **d'organiser la confrontation sociale** pour «civiliser» le rapport capital/travail. Il s'agissait de compenser l'état de subordination du travailleur, par l'institution d'un plan de relations collectives du travail et l'aménagement d'une sphère de la protection sociale. Politiquement, il s'agissait de lier de manière institutionnelle les intérêts, antagonistes mais interdépendants, des employeurs et des travailleurs, pour forcer leurs représentants à coopérer sur quelques grandes lignes (cf. l'institution conjointe de la négociation collective et du paritarisme). Au moment des pactes de croissance de l'après-guerre, l'État avait su bâtir un «ordre public social» qui soutenait cette façon d'équilibrer les rapports sociaux. Le groupe *Thomas* tire de ce rappel les enseignements suivants :

- **Il ne peut y avoir de régulation des intérêts sans un certain équilibre des forces** et donc sans agencement de ces intérêts. Or, on peut penser que les façons dont le pouvoir économique s'exerce aujourd'hui («entreprise réseau», externalisations, etc.) rompent un équilibre ancien entre forces économiques et forces sociales. Ces évolutions posent d'ailleurs aujourd'hui la question de la pérennité même de l'institution séculaire qu'est la négociation collective.

- **Il ne peut y avoir, par ailleurs, de régulation sans «régulateur»** ni sans principe, articulé au droit, qui fasse autorité. Autrement dit, on ne peut parler de régulation sans penser la figure du tiers garant (l'État, la loi, le juge, l'instance de conciliation, etc.). Il appartient, en effet, à l'instance tierce, quelle qu'elle soit, d'établir ou de décliner les «valeurs» qui constituent un langage commun et, de ce fait, la base du «dialogue» et de la «négociation». C'est la foi partagée en ce tiers qui fonde la confiance des acteurs et supporte alors l'expression de l'autonomie collective.

Déterminer de nouveaux principes d'action

Ces conditions furent naguère posées par l'État dans le cadre de l'État «social». La globalisation des économies et les impératifs de flexibilité qui en découlent ont rendu caducs à la fois le «pacte fordien» et le système national de relations professionnelles qui permettait de le faire vivre. **Le rôle de l'État n'est plus donné a priori.** On ne peut sans doute plus poser en modèle les procédés de régulation typiques de «l'État providence». L'État doit, en effet, répondre simultanément aux forces centrifuges de la décentralisation et aux forces centripètes de l'internationalisation. Chahuté par la

montée en puissance de marchés transnationaux et la diversification des aspirations de la société, salariés y compris, malmené par l'apparition voulue de nouvelles «frontières» (l'Union européenne, la régionalisation, l'évolution des relations public-privé), l'État est contraint d'entretenir des fronts éparpillés. Les acteurs eux-mêmes voient se déplacer les «lignes de front» : globalisation des conditions de la concurrence, dissipation des frontières de l'entreprise, assignation problématique de la responsabilité sociale, fragmentation des intérêts, individualisation de la relation de travail, etc. Ces transformations interrogent – au-delà de sa forme et de sa fonction – la substance même du «dialogue social»...

Face à la portée universelle que la mondialisation confère aujourd'hui aux droits économiques, l'énoncé des conditions de la régulation suppose que l'État pense en stratégie son rôle de garant, y compris dans la part qu'il prend à l'institution d'une Europe sociale.

Il lui faut ainsi déterminer une politique de gestion des relations professionnelles susceptible d'**opposer des principes clairs à la poursuite par les acteurs de leurs intérêts propres** : quelles garanties procédurales substantielles opposer, par exemple, à la contractualisation des rapports sociaux ? Sur quels critères habiliter les parties prenantes dans un cadre de gouvernance reconfiguré et, semble-t-il, élargi (salariés, sous-traitants, actionnaires, consommateurs, etc.) ? Sur quelles bases faire reposer la représentation collective ? Selon quels principes équilibrer cette représentation ?, etc.

Les orientations du groupe «Thomas»

L'identification des différentes sources de normalisation du dialogue social : un moyen de recontextualiser le rôle de l'État

Curieusement, avant l'initiative dite de «Refondation sociale», la question de l'État était rarement, dans notre pays, au cœur des réflexions sur le dialogue social. L'État, porteur *en substance* de l'intérêt général, était au-dessus des parties. Il était entendu qu'on ne parlait pas de lui lorsqu'on évoquait les «partenaires sociaux». Il n'était question, à la limite, que de ses rapports avec les acteurs en question, du marchandage entre groupes d'intérêts dans lequel l'État gardait la main, mais une main toujours invisible. Le mouvement d'européanisation des relations professionnelles, le récent souci de penser la globalisation des «régulations sociales», ont changé la donne.

En se préoccupant d'éclairer les enjeux de la *normalisation du dialogue social*, **le groupe Thomas fait tomber cette «position d'extériorité» de l'État.** Par ricochet, il peut alors rappeler que l'acteur social (le syndicat, l'entreprise) n'est jamais une donnée naturelle. Pierre Rosanvallon n'avait-il pas montré que l'émergence de la forme syndicale correspondait à une période de la confrontation sociale ? Cette posture permet de mieux «visualiser» les entrelacements dans lesquels l'action de l'État prend sens et le réseau au sein duquel elle se forme. En examinant les différentes

sources de normalisation du dialogue social, en se prononçant pour une «prospectivité des règles de la négociation sociale», le groupe *Thomas* se ménage ainsi la possibilité de **recontextualiser l'action de l'État** ; il se donne les moyens de repenser, à un horizon de quinze – vingt ans, son caractère stratégique.

Penser le rapport nécessaire entre l'organisation du dialogue social et l'organisation du pouvoir économique dans un horizon prospectif

On ne transforme pas des rapports de force en rapport de droit en laissant de côté – comme souvent le législateur – la moitié des fronts ouverts par les transformations du pouvoir économique : c'est la limite des perfectionnements apportés aujourd'hui au seul «droit de la négociation collective». **En se proposant de symboliser ces transformations, le groupe *Thomas* change complètement la perspective** : il ne part pas, à proprement parlé, du droit ; il cherche d'abord à identifier des «lignes de fronts» (entreprise-réseau ; logiques de groupe ; lien de sous-traitance ; organisations [dé- ou re-] territorialisées etc.). Il se risque, sur cette base à **penser de nouvelles scènes du dialogue social, avant même de poser la question des acteurs**, des collectifs intéressés, au regard notamment de la norme. Cette dernière figurait à l'entrée du questionnement, nous devons la retrouver «en sortie», dans des scénarios prospectifs qui tiendront leurs contrastes de considérants «extra-juridiques».

C'est la raison pour laquelle, le groupe cherche à tirer l'analyse juridique vers le prospectif. L'exercice du pouvoir économique résiste-t-il à l'emprise de la règle de droit dans le champ balisé de la «négociation collective» ? Si oui, alors quittons ce champ. C'est la raison pour laquelle également, à côté des praticiens et des experts des relations professionnelles, la composition du groupe fait appel à des personnalités au fait des «stratégies du management» et des transformations comparées des systèmes productifs. On sait, par exemple, que la prolifération de la «*soft law*» (référentiel souple), depuis l'auto-réglementation patronale empruntant au courant de la «responsabilité sociale de l'entreprise» (RSE) jusqu'à l'initiative européenne, joue aujourd'hui un rôle remarquable dans la normalisation du dialogue social. Ce caractère de «*soft law*» n'est-il pas précisément, le symptôme de l'incapacité présente de l'État à établir un corps de règles («*hard law*») qui soutienne véritablement le développement de la négociation ?

La démarche du groupe «Thomas»

Dans les travaux du groupe, **l'analyse des «tendances lourdes» intéressant la sphère productive** – et qui peuvent, précisément, manifester une rupture de l'équilibre social – **est mise au service d'une approche «topologique» du dialogue social**. On observera, par exemple, que la branche professionnelle ou le comité d'entreprise «à l'ancienne», font l'objet, suivant les cas, d'un ré-investissement ou, au contraire, d'une mise en concurrence à travers l'émergence de nouveaux lieux

de dialogue social et de construction de la norme (le réseau, le site, le territoire, un théâtre d'opération européen).

Travaillant à partir de «faits normatifs» porteurs d'avenir (cf., par exemple, le Projet Cap Compétence Alstom sur la «co-activité»), **le groupe identifie, pour chaque type émergent de négociation, les moyens de stabiliser les règles, d'équilibrer les rapports et de développer la capacité de représentation et d'engagement des acteurs**. Dans une phase ultérieure de scénarisation, le groupe cherchera à contraster différents futurs possibles : un scénario «d'institutionnalisation de l'entreprise», sur lequel il travaille actuellement, pourra être distingué de scénarios de régulation où l'attribution de la responsabilité s'affranchit d'une référence au statut institutionnel de l'entreprise (cf., par exemple, une hypothèse de «régulation territoriale»).

L'étude de cas peut constituer directement le matériau sur lequel le groupe raisonne. Le recours à la comparaison internationale peut avoir, quant à lui, une fonction plus réflexive : il permet notamment de mettre à l'épreuve la façon dont le groupe, précisément, formalise l'interprétation de ces matériaux.

Les membres du groupe de projet

- CHEF DE PROJET

Laurent Duclos, *chargé de mission, Commissariat général du Plan*

- RELATIONS AVEC LES MILIEUX INSTITUTIONNELS

Pierre Vanlerenberghe, *chef de service, Service des affaires sociales, Commissariat général du Plan*

- CONSEILLER SCIENTIFIQUE

Olivier Mériaux, *politologue, FNSP-CERAT*

Jacques Barthélémy, *avocat honoraire, Barthélémy & Associés*

Sandra Bellier, *directrice du développement e-business, Adecco*

Pascal Florentin, *sous-directeur de la négociation collective, DRT, ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité*

François Gaudu, *juriste, professeur, université de Paris-I*

Annette Jobert, *sociologue, directrice de recherche, IDHE, CNRS*

Michèle Lecluse, *rédatrice en chef, «Les Echos»*

Catherine Pone, *chef de service Droit et réglementation du travail, Renault*

Udo Rehfeldt, *politologue, comparatiste, Institut de recherches économiques et sociales*

Éric Verdier, *économiste, sociologue, directeur de recherche, LEST-CNRS*

Vincent Viet, *historien, chargé de mission, ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité*

- ASSISTANTE DU GROUPE DE PROJET

Nicole Lignon, *assistante, Commissariat général du Plan*

- **Contacts** : Laurent Duclos – lduclos@plan.gouv.fr
Nicole Lignon – nlignon@plan.gouv.fr