

LE DIALOGUE SOCIAL AU SEUIL D'UN RENOUVEAU

Par Luc Pierron¹ et Martin Richer²

Le 25 septembre 2014



Synthèse

Il y a un bon et un mauvais procès des seuils sociaux. Le mauvais consiste à demander le relèvement, voire la suppression des seuils sociaux au nom de l'emploi pour se débarrasser des contraintes du dialogue social dans l'entreprise avec des partenaires perçus comme peu légitimes. A cette critique, deux éléments s'opposent.

D'une part, les bénéfices directs en emploi d'une telle mesure sont faibles et incertains. Les chiffres avancés dans le débat public le sont souvent avec une approximation dommageable et devraient être maniés avec davantage de circonspection.

D'autre part, un dialogue social de qualité est source de compétitivité, de bonne acceptation des décisions et de réduction de la conflictualité, comme le montre le « modèle allemand » si souvent vanté par ceux-là même qui voudraient pourtant faire tomber les seuils sociaux en France...

Le bon procès consiste à reconnaître la complexité excessive d'une organisation qui a laissé s'accumuler de nombreuses couches de droit et de lourdes contraintes formelles sans avoir suffisamment le souci de la cohérence et des coûts induits par cette sédimentation réglementaire dans le quotidien des entreprises.

Le pari qui est le nôtre est de proposer une voie qui permette de réduire cette complexité, d'en alléger les coûts non pour diminuer mais pour accroître l'efficacité du dialogue social et partant, la compétitivité des entreprises.

¹ Luc Pierron est conseiller à la Présidence de la MGEN.

² Martin Richer est consultant en Responsabilité sociale des entreprises. Il est également membre du comité de rédaction de Metis Europe et coordonne le pôle « Affaires sociales » de Terra Nova.

INTRODUCTION

Les débats sur les seuils sociaux³ se cristallisent autour des difficultés du « dialogue social à la française ». Certains les considèrent comme autant d'obstacles au bon développement des entreprises et principalement des PME. D'autres en critiquent la portée, estimant qu'ils ne sont pas toujours générateurs de droits effectifs au profit des salariés.

Face à de tels constats, le gouvernement a profité de la conférence sociale des 7 et 8 juillet 2014 pour annoncer l'ouverture d'une « négociation relative à la qualité et à l'efficacité du dialogue social » à compter du mois de septembre 2014, date ensuite repoussée à octobre. Il souhaite que « cette négociation puisse aboutir avant la fin de l'année 2014, permettant la préparation dans les meilleurs délais d'un projet de loi qui transposera les avancées qui découleront d'un accord ou qui s'imposeront en son absence »⁴. Que ces seuils soient gelés, relevés ou supprimés, tout paraît donc aller dans le sens d'une réforme rapide.

Note
intégrale

Pourtant, les questions en jeu se révèlent souvent mal posées. Pour y voir plus clair, il faut commencer par déconstruire les arguments de facilité brandis par ceux qui préfèrent esquiver les vrais enjeux (I.). Ceci nous permettra ensuite de présenter nos propositions pour aménager les seuils (II.) et surtout les contours d'une expérimentation pour... les dépasser (III.).

1 - CERNER LES LIMITES DE L'APPROCHE ACTUELLE

La critique actuelle se focalise trop sur le droit et ne prend pas assez en compte les réalités du terrain. C'est pourquoi les arguments qui la soutiennent s'avèrent très fragiles en pratique.

UNE PROGRESSIVITE DEJA EN COURS D'APPLICATION

Certains dénoncent la lourdeur et la brutalité des obligations engendrées par le franchissement des seuils. Organisation d'élections professionnelles, apparition de nouveaux interlocuteurs, augmentation des prélèvements obligatoires, prolifération des déclarations administratives seraient autant de raisons militent pour un étalement dans le temps des nouvelles « contraintes » pesant sur les entreprises concernées lorsqu'elles franchissent un seuil.

Or, ces différentes obligations bénéficient déjà de nombreux aménagements qu'on omet souvent de rappeler :

- Les entreprises ne sont obligées de mettre en place des institutions représentatives du personnel (IRP) que si elles franchissent les seuils de 11 (délégués du personnel) ou de 50

³ Les seuils sociaux sont des limites d'effectifs salariés à partir desquelles de nouvelles obligations sociales, comptables et/ou financières s'appliquent aux entreprises (voir en annexe 1 : « un aperçu des seuils sociaux »).

⁴ Ministère du Travail, Document d'orientation sur « la qualité et l'efficacité du dialogue social » : http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/document_d_orientation_dialogue_social_29_07_2014.pdf

salariés (comité d'entreprise) sur une période de 12 mois, consécutifs ou non, au cours des 3 dernières années⁵ ;

- Le décompte des salariés dépend du type de contrat sous lequel chacun a été recruté⁶. Par exemple, les salariés à temps partiel ou en CDD sont pris en compte au prorata de leur temps de présence dans l'entreprise. Ils sont même « sortis » des effectifs, lorsqu'ils remplacent un salarié absent ou dont le contrat de travail a été suspendu, du fait notamment d'un congé maternité. Par ailleurs, les apprentis, les salariés titulaires d'un contrat initiative-emploi (CIE), d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et de professionnalisation sont en permanence exclus des effectifs⁷ ;
- Les obligations d'insertion de travailleurs handicapés ne s'imposent que trois ans après le franchissement du seuil de 20 salariés ;
- La loi de modernisation de l'économie votée en 2008 a différé de 3 ans l'assujettissement à plusieurs cotisations sociales en cas de dépassement des seuils entre 2008 et 2012⁸ ;
- Pour finir, la loi de sécurisation de l'emploi de juin 2013 laisse aux employeurs qui franchissent le seuil de 50 salariés un délai d'un an pour se conformer complètement aux obligations récurrentes d'information et de consultation du comité d'entreprise... et ce dans l'indifférence générale des entreprises, dont la très grande majorité ignore cette disposition.

Tous ces éléments convergent vers un point : la relativisation d'une conception des seuils présentés comme un couperet. Mais ils mettent aussi en évidence un effet pervers : à force de vouloir atténuer, émuousser les seuils, la matière juridique se complexifie, engendrant dans le même temps une réelle insécurité pour les entreprises.

UNE FUSION DES INSTANCES DEJA POSSIBLE, MAIS LOIN D'ETRE MAJORITAIRE

Proposition du candidat Nicolas Sarkozy au cours de sa campagne lors de l'élection présidentielle de 2012, marquée par sa franche hostilité à l'égard des « corps intermédiaires », le regroupement de toutes les IRP dans les PME serait facteur à la fois de simplicité, d'efficacité et d'économies⁹. En outre, des interlocuteurs uniques réduiraient au minimum le nombre de personnes devant être informées et consultées sur la stratégie à suivre. Leur présence permettrait d'accélérer le processus décisionnel dans les entreprises concernées, donc leur réactivité face à la concurrence.

⁵ C. trav., art. L. 2143-3, L. 2312-2 et L. 2322-2. Exemples : une entreprise qui ferait travailler 15 salariés pendant 10 mois et 8 salariés les 26 mois suivants ne pourrait être contrainte d'organiser des élections professionnelles. En revanche, la même entreprise qui compterait 60 salariés pendant 10 mois, 40 salariés les 18 mois suivants et 50 salariés les 8 mois d'après devrait faire élire les membres du comité d'entreprise.

⁶ C. trav., art. L. 1111-2.

⁷ C. trav., art.L. 1111-3. Cette disposition devrait cependant évoluer à court ou moyen terme, celle-ci ayant fait l'objet d'une condamnation par la CJUE (Cour de justice de l'Union européenne) dans une décision du 15 janvier 2014 (C-176/12)

⁸ Loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, art. 48 : sont concernées les cotisations pour la formation professionnelle, celles sur le salaire des apprentis, la réduction « Fillon » majorée, la contribution au FNAL.

⁹ « Le 'vrai travail' : une journée de fête pour 5 années de défaites », Note de Terra Nova, 3 mai 2012 : <http://www.tnova.fr/note/le-vrai-travail-une-journ-e-de-f-te-pour-cinq-ann-es-de-d-faites>

Or, un tel dispositif existe : c'est la délégation unique du personnel (DUP). Une entreprise de moins de 200 salariés peut dès aujourd'hui « décider que les délégués du personnel constituent la délégation du personnel au comité d'entreprise »¹⁰. Il lui suffit pour cela d'organiser une concertation préalable avec les IRP déjà présentes. Cependant, introduite en 1993, la DUP connaît depuis un succès mitigé. Dans une publication datée d'avril 2013, la Dares révèle que seules 28 % des entreprises de moins de 200 salariés ont privilégié un tel mode de représentation¹¹. Le regroupement des instances ne semble donc pas constituer une réponse réelle et pertinente aux obstacles ressentis par les dirigeants de PME sur le terrain. Sauf à considérer que ce soit la communication autour de ce dispositif qui ait, une fois de plus, failli. Mais on peut soupçonner d'autres raisons. Bien que la mise en place de la délégation unique soit effective sur décision de l'employeur, elle nécessite une consultation des délégués du personnel et, s'il existe, du comité d'entreprise. Or, certains entrepreneurs se révèlent frileux à l'exercice de la concertation.

LE FAUX DEBAT DES OBLIGATIONS D'INFORMATION

Au-delà du nombre d'interlocuteurs, l'abondance de l'information devant parvenir aux représentants du personnel et les phases de consultation afférentes poseraient question. Elles entraveraient la liberté des chefs d'entreprise et réduiraient leur capacité d'agir avec célérité. En cela, elles seraient plus coûteuses qu'utiles, car n'engageant jamais les décideurs.

Une telle position reviendrait à considérer les salariés, à travers leurs représentants, comme n'étant pas des parties prenantes de l'entreprise. Or, ils méritent d'être informés, consultés sur sa gestion au même titre que les administrateurs ou les actionnaires. L'information à donner aux représentants du personnel est d'ailleurs souvent la même que celle qui parvient déjà aux mandataires sociaux, voire aux titulaires de parts sociales. D'autres documents, comme par exemple le bilan social, constituent des outils de gestion extrêmement utiles au pilotage de l'entreprise. Dire que produire cette information nécessite une activité, donc un coût supplémentaire et inutile apparaît par conséquent comme une exagération. La base de données unique inaugurée par la loi sur la sécurisation de l'emploi est également une réponse à la multiplicité des destinataires de l'information économique et sociale¹². Elle devrait permettre de décloisonner et de partager l'information, mais aussi de mieux anticiper les problématiques et susciter un travail de diagnostic partagé.

Il faut souligner aussi que la plupart des seuils répondent au souci légitime de proportionner les obligations aux capacités des entreprises. Bon nombre d'entre eux correspondent d'ailleurs à des demandes du patronat. Il en va de même de l'épaisseur souvent brocardée du Code du travail, dont une part conséquente s'explique par les exceptions et exemptions concédées aux obligations réglementaires. C'est pourquoi certaines simplifications seraient probablement reçues avec circonspection par les représentants du patronat. A titre d'exemple, remplacer l'ensemble des dispositions sur le temps de travail par la simple mention « *la durée du travail hebdomadaire est fixée*

¹⁰ C. trav., art. L. 2326-1.

¹¹ Dares Analyses, « Les relations professionnelles au début des années 2010 : entre changements institutionnels, crise et évolutions sectorielles », 2013, n°26.

¹² La base de données économiques et sociales unique doit être mise en place avant le 14 juin 2014 pour les entreprises d'au moins 300 salariés (encore un seuil !) et avant le 14 juin 2015 pour les autres (décret du 27 décembre 2013)

à 35 heures et toute heure travaillée au-delà constitue une heure supplémentaire » permettrait de supprimer plusieurs dizaines de pages du Code du travail sans pour autant emporter leur adhésion pleine et entière.

UN IMPACT MINIME SUR L'EMPLOI

Après avoir relayé et accrédité l'idée qu'une réforme des seuils sociaux conduirait à la création de 350 000 emplois (estimation toujours présentée sur son site internet)¹³, l'iFRAP a très nettement réduit sa prévision et indique désormais que l'augmentation du coût du travail et la multiplication des obligations administratives liées au dépassement des seuils empêcheraient la création de 70 000 à 140 000 emplois¹⁴. De son côté, Jean-François Roubaud, président de la CGPME et grand promoteur du relèvement des seuils, a affirmé qu'« environ 150 000 emplois sur trois ans seraient créés¹⁵ [par un gel des seuils] ». Les dernières prises de position du Medef tendent vers des conclusions plus basses encore : on parlerait désormais de 50 000 à 100 000 emplois¹⁶. Encore un effort de mesure et de rigueur et les représentants du patronat se rapprocheront des conclusions d'académiques aussi sérieux que François Gourio, économiste à la Fed, ou Nicolas Roys, professeur à l'université du Wisconsin, qui évaluent l'impact de la suppression des seuils au maximum à 30 000 emplois supplémentaires¹⁷ !

Même sérieusement révisés à la baisse, ces chiffres suggèrent cependant qu'un certain nombre d'entreprises préfèrent parfois renoncer à embaucher plutôt que d'être confrontées à des contraintes supplémentaires. Elles seraient ainsi prêtes à stopper leur développement lorsque leurs effectifs sont proches d'un seuil. C'est ce qui expliquerait que l'on compte aujourd'hui en France entre 2 et 3 fois plus d'entreprises de 49 salariés que d'entreprises de 50 salariés¹⁸.

Or, dans une note datée de décembre 2011, l'Insee a estimé que les effets des seuils sont de faible ampleur : « en l'absence de seuils dans la législation, la proportion d'entreprises entre 0 et 9 salariés diminuerait de 0,4 point, tandis qu'elle augmenterait de 0,2 point dans chacune des tranches 10-19 salariés et 20-249 salariés »¹⁹. Pris a contrario, cela signifie que les seuils d'effectifs ne peuvent être présentés comme expliquant la chute des recrutements des entreprises françaises en comparaison d'autres pays. L'Insee en vient à cette conclusion sur la base des déclarations annuelles de données

¹³ B. Nouel, « Seuils sociaux : plus d'avantages... ou plus d'emplois ? », Fondation iFRAP, 6 oct. 2011 : <http://www.ifrap.org/Seuils-sociaux-dans-les-entreprises,12320.html>

¹⁴ B. Nouel, « Seuils sociaux : le faux problème de l'évaluation », Fondation iFRAP, 18 sept. 2014 : <http://www.ifrap.org/Seuils-sociaux-le-faux-probleme-de-l-evaluation,14393.html>

¹⁵ Jean-François Roubaud sur RMC, le 29 mai 2014

¹⁶ M. Bellan, « Les propositions chocs du Medef pour créer 1 million d'emplois », Les Echos, 14 sept. 2014 : <http://www.lesechos.fr/economie-france/social/0203774374622-le-plan-du-medef-pour-creer-1-million-demplois-1042265.php>

¹⁷ F. Gourio et N. Roys, « Une réforme des seuils n'aura que peu d'effets sur l'emploi », Les Echos, 12 et 13 septembre 2014.

¹⁸ S. Foulon, « Seuils sociaux : les chiffres de l'intox », Alternatives économiques, 2014 : http://www.alternatives-economiques.fr/page.php?controller=article&action=html&id_article=69317&id_parution=633

¹⁹ N. Ceci-Renaud et P.-A. Chevalier, « Les seuils de 10, 20 et 50 salariés : un impact limité sur la taille des entreprises françaises », Insee analyses 2011, n°2. V. également « L'impact des seuils de 10, 20 et 50 salariés sur la taille des entreprises françaises », Economie et Statistique n°437, 2010.

sociales qui « constituent la source la plus fiable et la plus complète », en ce qu'« elles sont utilisées pour le calcul ou le contrôle des cotisations de sécurité sociale et d'assurance-chômage, le calcul de la taxe sur les salaires et le pré-remplissage des déclarations de l'impôt sur le revenu »²⁰. Pour autant, cette importante précision n'a pas empêché la fondation iFRAP de bâtir ses hypothèses d'un étonnant optimisme sur la base de données fiscales, données pour lesquelles l'Insee estime qu'il existe un réel phénomène de sous-déclaration²¹ !

Toujours selon l'Insee, « en 2006, la proportion d'entreprises de plus de 50 salariés parmi celles de 10 à 249 salariés est de 14 % en France contre 18 % en Allemagne. Sur cet écart de 4 points, les effets de seuil ne pourraient expliquer qu'au plus 0,3 point »²². Les seuils ne peuvent donc pas non plus être considérés comme un frein majeur à la croissance des entreprises et à l'atteinte d'une taille critique pour leur positionnement international. Il en faudrait d'ailleurs beaucoup plus pour bloquer un entrepreneur dans sa volonté de voir son activité se développer...

Selon l'économiste Eric Heyer (OFCE), aucune étude sérieuse ne démontre d'effet sur l'emploi : « Nous n'avons pas réalisé d'études sur ce sujet à l'OFCE. Mais d'après trois études significatives menées sur cette question, la réponse est non. La première a été réalisée en Italie. D'après cette enquête, dont les résultats ont été publiés dans une revue internationale, aucun emploi n'a été créé après que ce pays a supprimé les seuils sociaux. En France, deux études ont également été menées, l'une par l'économiste Pierre Cahuc, la seconde par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Elles estiment toutes deux que l'impact sur l'emploi serait négligeable »²³.

Nous proposons en annexe 2 un chiffrage de quatre effets de seuil, qui confirme le caractère limité des impacts.

UN CHIFFRAGE LARGEMENT FANTASISTE

Si pour évoquer de potentielles créations d'emploi, certains promoteurs de la réforme des seuils se révèlent particulièrement volubiles, il en va différemment lorsqu'il s'agit de produire les hypothèses

²⁰ N. Ceci-Renaud et P.-A. Chevalier, « L'impact des seuils de 10, 20 et 50 salariés sur la taille des entreprises françaises », *Ibidem*, p. 33.

²¹ *Ibidem* : « Un examen plus détaillé des écarts entre la source fiscale et les DADS montre que l'effectif fiscal est particulièrement faible relativement à l'effectif annuel moyen des DADS pour les entreprises qui ont déclaré 9, 19 ou 49 salariés à la DGFIP. Cette distorsion des écarts entre sources à proximité des seuils peut s'expliquer en partie par des comportements de sous-déclaration : certaines entreprises ayant un effectif légèrement supérieur aux seuils se déclareraient immédiatement en dessous dans les données fiscales, ce qu'elles ne pourraient pas faire dans les DADS du fait des contrôles administratifs et des enjeux en termes de droits pour les salariés. Ces entreprises sous-déclarantes tireraient vers le bas l'effectif fiscal relativement à l'effectif DADS pour des effectifs fiscaux immédiatement inférieurs aux seuils. Cette explication suppose toutefois un manque d'information des déclarants : ceux-ci n'ont aucune véritable incitation à sous-déclarer leurs effectifs dans les données fiscales puisque ces déclarations sont sans effet sur le calcul de l'impôt ».

²² *Ibidem*.

²³ Cité par Gilles Raveaud, « La suppression des seuils sociaux ne créera pas beaucoup d'emplois », blog d'Alternatives Economiques, septembre 2013

leur permettant d'aboutir à de tels résultats²⁴. Ce sont les mêmes qui répètent à foison que le passage à 50 salariés renchérit la masse salariale de 4 %. Des recherches archéologiques nous ont permis de découvrir l'origine de ce chiffre : il provient du rapport Attali de janvier 2008²⁵, celui-ci indiquant que « le passage de 49 à 50 salariés entraîne l'application de 34 législations et réglementations supplémentaires, dont le coût représente 4 % de la masse salariale ». Mais le rapport (fort volumineux) et le site internet dédié qui l'accompagne sont muets sur la composition de ces 4 %, estimation qui nous semble d'ailleurs très largement surévaluée.

« Est-ce intelligent de demander à une entreprise de 50 salariés de consacrer jusqu'à 18 personnes au comité d'entreprise (CE), aux délégués du personnel (DP), et au Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) ? » interrogeait Jean-François Roubaud, le 28 mai 2014²⁶. La CGPME semble largement « mieux-disante » par rapport au Code du travail, puisque ce dernier se contentera de 3 titulaires et 3 suppléants pour le CE (de 50 à 74 salariés), 2 titulaires et 2 suppléants pour les DP (de 26 à 74 salariés, on notera qu'il n'y a pas ici de franchissement de seuil à 50) et 3 élus pour le CHSCT (de 50 à 199 salariés). Rappelons que seuls les titulaires disposent d'un crédit d'heures pour exercer leur mandat²⁷. En termes de coût, on comptabilise donc au total 8 personnes, que l'on peut d'ailleurs ramener à 6 en constituant une délégation unique (fusion CE et DP), soit trois fois moins que les 18 personnes mentionnées par la CGPME. Par ailleurs, ces 8 ou 6 élus ne sont bien entendu pas dédiés à leur mission de représentant du personnel à temps plein. Pour une entreprise de 50 salariés, un délégué du personnel se voit attribuer 15 heures de délégation par mois et un élu du comité d'entreprise 20 heures (10 à 15 % du temps de travail). En équivalent temps plein, l'effectif de 18 brandi par la CGPME se ramène donc à un peu plus d'une personne dans la réalité d'une entreprise de 50 personnes qui se contenterait de respecter les dispositions du Code du travail !

UNE CONTRADICTION ENTRE ATTRIBUTIONS ET MOYENS

La question des seuils est abordée par plusieurs organisations patronales comme une nécessité de réduire les attributions des représentants du personnel dans les entreprises, alors que les mêmes organisations demandent que la négociation d'entreprise supplante plus nettement qu'aujourd'hui la négociation de branche et interprofessionnelle. S'agit-il alors de négocier davantage dans les entreprises... mais avec des interlocuteurs affaiblis ?

Ces exagérations manifestes ne signifient pas que les seuils sociaux soient exempts de critiques dans leur configuration actuelle. Nous considérons au contraire que certaines organisations syndicales de salariés, qui refusent d'ouvrir le débat sur cette question, se privent d'opportunités

²⁴ F. Rey, « Seuils sociaux : la démocratie sociale détruit-elle vraiment des emplois ? », Le Monde, 18 sept. 2014 : « Cette conclusion est contestée par le think tank libéral Ifrap, particulièrement en pointe dans le combat d'opinion contre les seuils, qui oppose à l'Insee un calcul « maison » concluant à la perte de 70 000 à 140 000 emplois. Prudent, le think tank estime cependant que « si on ne réforme jamais les seuils, on ne saura jamais combien d'emplois auraient pu être créés ». Imparable ».

²⁵ Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, janv. 2008.

²⁶ M. Kindermans, « Gel des seuils sociaux : la mesure qui divise », L'Opinion, 29 mai 2014 : <http://www.lopinion.fr/29-mai-2014/gel-seuils-sociaux-mesure-qui-divise-12820>

²⁷ Les suppléants n'en disposent pas sauf lorsqu'ils remplacent un titulaire absent.

réelles d'amélioration du dialogue social, dans l'intérêt partagé des salariés et des entreprises. Dans le contexte de chômage actuel, toutes les pistes doivent être explorées.

2 - AMENAGER LES SEUILS : DES PROPOSITIONS PRAGMATIQUES

A rebours d'une approche trop juridique, nous proposons des mesures pragmatiques adaptées aux réalités du terrain.

HARMONISER LES SEUILS POUR EN FACILITER LA LISIBILITE

S'il est de la logique même du système de faire peser sur les entreprises des obligations proportionnées à leur effectif, certaines règles en vigueur nous semblent contreproductives. Ainsi, il nous paraît anormal que des formalités puissent se superposer à des seuils relativement proches, sans réelle cohérence (9, 10, 11 ; 20, 21, 25). Ceci reflète la construction progressive du droit, qui a accumulé des dispositions sédimentées sans réelle vision d'ensemble. De même, comment un chef d'entreprise peut-il faire pour répondre correctement à l'ensemble de ses obligations, étant donné que leur mise en application peut dépendre de l'effectif présent durant les 3 dernières années (mise en place des IRP), être reportée de 3 ans (assujettissement à la contribution pour la formation continue), voire prendre effet dès le trimestre suivant (mise en place d'un règlement intérieur) ? Un toilettage de la réglementation est donc indispensable pour améliorer la lisibilité du droit et réduire l'incertitude des managers.

ENGAGER UNE REFLEXION GLOBALE SUR LES SEUILS D'EFFECTIFS

Dans la continuité de ces premiers travaux, nous estimons nécessaire de saisir le Conseil de la simplification pour les entreprises²⁸. Réfléchir à une réforme des seuils d'effectifs ne doit se faire que dans un cadre global, sachant que toute la vie de l'entreprise est impactée par leur existence : de la participation des salariés aux résultats à la date d'exigibilité des prélèvements obligatoires, des moyens d'action des IRP au contenu de la DADS, du règlement intérieur aux thèmes de la négociation obligatoire, de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés à la création d'une infirmerie. Il faut souligner que l'on stigmatise facilement les seuils sociaux et le droit du travail, là où les mêmes effets sont déclenchés par des seuils liés aux obligations commerciales et au droit des sociétés (exemple : nombreuses obligations aux seuils de 10, 20 et de 50 salariés en matière de publication de documents comptables, de nature des annexes, de nomination d'un commissaire aux comptes...)²⁹. Limiter la problématique des seuils aux seuls partenaires sociaux risquerait donc d'ajouter de la complexité à un système déjà bien opaque.

²⁸ Le Conseil de simplification pour les entreprises est chargé de proposer au Gouvernement les orientations stratégiques de la politique de simplification à l'égard des entreprises. Il est composé de personnalités indépendantes issues des entreprises et des administrations, de parlementaires et d'élus locaux ainsi que d'experts, désignés par arrêté du Premier ministre. Il est présidé conjointement par M. Laurent Grandguillaume et M. Guillaume Poitrinal.

²⁹ « Fiche 5 - Seuils des obligations comptables », Ordre des Experts comptables

SUPPRIMER LES EFFETS DE COUPERET DES SEUILS EN INSTAURANT PLUS DE PROGRESSIVITE DANS LES PRELEVEMENTS

Dissuasif ou non, le dispositif actuel n'est pas sans générer de véritables effets de seuil du fait de son manque de progressivité. C'est le passage de 19 à 20 salariés qui pose ici le plus de difficulté. Les entreprises dans ce cas voient plusieurs avantages sociaux leur échapper (ex. : perte de la réduction « Fillon » majorée³⁰, ajout de cotisations supplémentaires au titre du Fnal³¹). Or, ces derniers bénéficiaient à la plupart, si ce n'est à la totalité des salariés déjà présents dans l'entreprise. Il en résulte une hausse généralisée du coût du travail qui, même étalée dans le temps, peut parfois être difficile à endosser selon l'activité réalisée sur la période. Dans ces conditions, nous considérons important d'introduire une plus grande proportionnalité dans les prélèvements concernés, par exemple en les faisant directement reposer sur les effectifs ou la masse salariale de l'entreprise. Par exemple, plutôt que la réduction Fillon soit calculée sur la base d'un coefficient différent selon qu'une entreprise compte 19 ou 20 salariés, ce coefficient augmenterait par paliers entre 19 et 30 salariés.

Une voie de réforme plus ambitieuse consisterait à agréger les contributions liées au franchissement des seuils sociaux (transport, formation professionnelle, logement, handicap, repas ou tickets-restaurant, etc.) en un versement mensuel unique, applicable dès le premier salarié (hors dirigeant et son conjoint) et dont le taux évoluerait progressivement en fonction de l'effectif total de l'entreprise ou de sa masse salariale. Contrairement à la démographie salariée, retenir comme assiette la masse salariale présenterait l'avantage de mieux refléter les moyens de l'entreprise et ainsi d'instaurer une réelle progressivité des contributions. Ce serait ensuite la responsabilité de l'Etat de répartir les fonds obtenus entre les différents organismes collecteurs qui les reçoivent aujourd'hui. Cette réforme entraînerait une atténuation voire une disparition de la plupart des effets de seuils mais surtout, permettrait un allègement considérable des tâches administratives qui pèsent sur les entreprises et notamment les TPE et PME.

REPLACER LA REPRESENTATION DU PERSONNEL AU CŒUR DU JEU ECONOMIQUE EN LA GENERALISANT

La façon dont le débat public se constitue amène à présenter les seuils sociaux, et à travers eux la représentation du personnel, comme une charge pour les entreprises. Or, le fait que « *tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises* » fait partie des droits fondamentaux énumérés dans le préambule de la Constitution de 1946. Cette prérogative est née d'une volonté politique que rien ne semble d'ailleurs vouloir démentir. Il faut également rappeler que les moyens du dialogue social ne constituent pas un handicap compétitif au sens de l'Union européenne, puisque ses modalités,

³⁰ La réduction « dite Fillon » est une baisse des cotisations patronales de sécurité sociale (maladie, maternité, invalidité, vieillesse, décès) et des allocations familiales sur les salaires inférieurs à un certain seuil. Le montant de l'allègement dépend de l'effectif de l'entreprise. Les entreprises de moins de 20 salariés bénéficient d'un allègement basé sur un coefficient majoré par rapport aux autres entreprises.

³¹ Fonds national d'aide au logement

notamment le principe de l'information-consultation sont régulées par des textes européens³². Malgré tout, ni le bloc constitutionnel, ni les directives européennes, ni les chercheurs, ni la bienveillance des salariés et de leurs employeurs ne suffisent à faire émerger une véritable représentation du personnel dans les entreprises : en 2011, seuls 6 établissements sur 10 de 11 salariés ou plus disposaient d'au moins une IRP³³. D'après le ministère du Travail, si l'on examine les entreprises qui comptent de 11 à 20 salariés, on s'aperçoit que les trois quarts d'entre elles n'ont pas de représentant du personnel. Ces constats ne sont pas isolés, étant donné que 30 % des entreprises entre 50 et 100 salariés ne sont pas non plus parvenues à créer de comité d'entreprise. Le nombre de sanctions afférentes est très réduit, ce qui démontre que l'inspection du travail et les DIRECCTE font preuve de beaucoup de souplesse à l'égard des entreprises concernées. De surcroît, ces écarts illustrent la différence, largement passée sous silence par les adversaires des seuils, entre droits formels et droits effectifs.

Partant de ces constats, il faut envisager la possibilité d'autoriser les PME à externaliser et mutualiser la représentation du personnel avec d'autres PME de leur branche professionnelle. Le document d'orientation que le ministre du Travail a fait parvenir fin juillet aux partenaires sociaux souligne la nécessité « *d'améliorer l'effectivité du droit à la représentation des salariés, quelle que soit la taille de leur entreprise* » et les incite à creuser la piste des instances extérieures à l'entreprise. Chacun y trouverait son intérêt :

- Pour la stratégie de l'entreprise, les personnes consultées seraient plus expertes, en étant pleinement rattachées à cette activité. Elles seraient par ailleurs moins isolées dans l'exercice de leur mandat et mieux formées pour la réalisation de leurs missions. Cette instance pourrait alors devenir un véritable organe de coopération et de concertation au service de l'entreprise. Mieux encore, elle pourrait faciliter la mise en relation des acteurs de la filière ;
- Les fonds destinés à la gestion des activités sociales et culturelles seraient additionnés et mutualisés au plus grand profit des salariés. Leur utilisation pourrait être décidée de manière entièrement participative. La répartition de l'enveloppe dépendrait alors des choix réalisés par les salariés en fonction de projets présentés par cette IRP d'un nouveau genre ;
- La résolution des conflits du travail relèverait de représentants qui joueraient le rôle de tiers arbitre. On lèverait alors les difficultés qu'il y a pour les délégués du personnel de cumuler leur statut de travailleur subordonné et celui de représentant des salariés ;
- Sur le plan pratique, les employeurs seraient libérés de leurs obligations quant aux moyens à accorder à ces représentants (des moyens parfois difficiles à mobiliser pour les plus petites structures). Chacun aurait à sa charge une cotisation propre à financer l'activité des représentants. Les organisations syndicales et patronales au niveau de la branche participeraient également à ce financement.

Les modalités précises de mise en place pourraient s'inspirer d'un précédent déjà largement plébiscité³⁴ : l'accord du 12 décembre 2001 sur le développement du dialogue social dans l'artisanat,

³² Directive européenne 2002/14, qui instaure un cadre général pour l'information et la consultation au niveau national pour les états membres.

³³ Dares Analyses, « Les relations professionnelles au début des années 2010 : entre changements institutionnels, crise et évolutions sectorielles », 2013, n°26

³⁴ Dossier de presse UPA, « Les CPRIA apportent des réponses », 2 oct. 2013.

qui a donné naissance à des commissions paritaires régionales interprofessionnelles de l'artisanat (CPRIA). Présentes dans les 22 régions métropolitaines, celles-ci permettent d'échanger chaque trimestre sur des thématiques aussi variées que l'apprentissage, les besoins de recrutement, la santé, l'hygiène et la sécurité ainsi que sur les activités sociales et culturelles accordées aux salariés de l'artisanat. Tous les bénéficiaires s'accordent à reconnaître l'immense intérêt des CPRIA pour les TPE concernées³⁵. Mieux encore, le dispositif a connu un tel succès que l'UNAPL (Union nationale des professions libérales) a signé un accord dans le même sens le 28 septembre 2012 (accord pour le développement du dialogue social et du paritarisme dans l'interprofession des professions libérales) et que d'autres secteurs s'apprêteraient à faire de même. Ce modèle n'est pas parfait mais il propose une solution qui a l'immense mérite d'avoir passé l'épreuve du terrain.

Dans la continuité des interrogations liées aux seuils sociaux, c'est la question du dialogue social et de son avenir qui mérite d'être posée.

3 - FRANCHIR LE SEUIL DU DIALOGUE SOCIAL : POUR UNE EXPERIMENTATION

Au-delà d'un simple toilettage des seuils et de l'extension de la représentation du personnel dans les TPE et PME, il faut entamer une réflexion plus globale sur le dialogue social, ses finalités et ses moyens.

Le dialogue social a fait l'objet d'une négociation interprofessionnelle débutée en 2009, stoppée dès 2012 et malheureusement trop rapidement considérée comme infructueuse. En effet, pour des raisons assez largement évidentes, elle n'a pas débouché sur un accord. Il n'empêche que certains points ont fait état d'une grande communauté de vues, à tel point qu'ils ont pu être « embarqués » dans d'autres accords conclus par la suite par les partenaires sociaux³⁶.

Une négociation interprofessionnelle pourrait donc parfaitement produire des résultats, à condition que le cadrage soit clair et partagé. Celui-ci pourrait rappeler quatre principes :

1. La volonté de simplifier et d'adapter le droit aux réalités du terrain.
2. La loyauté des acteurs.
3. La volonté de construire un cadre adapté, non pas aux entreprises (minoritaires) qui voient le dialogue social comme un pis-aller et aux syndicalistes (également minoritaires) qui le conçoivent comme une tribune de contestation systématique, mais à la vaste majorité des cas : lorsque le dialogue social est compris comme un moyen de construire ensemble.
4. La volonté de produire un dialogue social qui agirait comme un levier de compétitivité.

³⁵ Sur ce point, v. notamment : M. Noblecourt, « Consensus autour du dialogue social dans l'artisanat », Blog Le Monde « Question(s) sociale(s), 2 oct. 2013 : <http://social.blog.lemonde.fr/2013/10/02/consensus-autour-du-dialogue-social-dans-lartisanat/>

³⁶ Nous en voulons pour preuve la base de données unique et la consultation du CE sur la stratégie, deux dispositifs utiles et pertinents, repris par l'accord de sécurisation de l'emploi (ANI du 11 janvier 2013, puis loi du 14 juin 2013). C'est également le cas de la négociation globale, reprise par l'accord sur la qualité de vie au travail (juin 2013).

UN DIALOGUE SOCIAL LEVIER DE COMPETITIVITE

LE DIALOGUE SOCIAL A L'EPREUVE DU TERRAIN

Interrogé sur la nécessité de revoir les seuils sociaux, Louis Gallois répond avec conviction : « *Il ne faut pas se tromper d'entrée sur le sujet. Il est essentiel que le fait syndical soit confirmé. Si on le remet en cause, la négociation risque de ne pas aller loin. Le dialogue social est un élément clef pour la compétitivité de l'économie française. Il faut le réaffirmer*³⁷ ».

De fait, de nombreuses recherches montrent que la qualité des relations sociales est un déterminant important de la productivité des entreprises³⁸.

Même s'ils adhèrent peu à un syndicat, les Français croient dans la vertu et l'efficacité du dialogue social. D'après un sondage OpinionWay pour Société en Mouvement (février 2014), pour 81 % des Français, un dialogue social de qualité permet par exemple d'améliorer les conditions de travail. Il permet également de contribuer à la croissance et à la performance des entreprises (74 %), de développer l'emploi (72 %) et d'améliorer le pouvoir d'achat (65 %)³⁹. Autre exemple, très important à l'heure de la société de la connaissance : une étude européenne du Cedefop (Centre européen pour le développement de la formation professionnelle) a montré que dans les entreprises ou établissements qui ont un ou plusieurs représentants du personnel, « *les délégués syndicaux et les accords entre partenaires sociaux ont des effets positifs sur la participation à la formation continue et sur le nombre d'heures qui y sont consacrées* »⁴⁰. De tels éléments se retrouvent également dans le récent rapport de Terra Nova sur la formation professionnelle à l'occasion duquel nous avons montré l'impact positif du syndicalisme et du dialogue social, notamment au travers de l'expérience britannique des « *learning representatives* »⁴¹.

De nombreux observateurs se sont trop vite arrêtés à la « *crise de confiance des salariés français* » vis-à-vis de leurs syndicats, alors que cette crise est d'abord loin d'être spécifique à la France, mais surtout touche de nombreuses organisations constituées : partis politiques au premier chef, mais aussi gouvernement, parlementaires, médias, grandes entreprises publiques ou privées...⁴² A cet

³⁷ Interview aux « Echos », 10 septembre 2014. Ex président de la SNCF puis d'EADS, Louis Gallois a été président du Commissariat général à l'Investissement de juin 2012 à avril 2014 et fut l'auteur en novembre 2012 du rapport sur le « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française ».

³⁸ G. Cette, N. Dromel, R. Lecat et A. C. Paret, « Labour relations quality and productivity : an empirical analysis on french firms », Banque de France, Direction générale des études et des relations de travail, Document de travail 2012, n°389 – G. Vernon et M. Rogers, « Where do unions add value ? Predominant organizing principle, union strength and manufacturing productivity growth in the OECD », *British journal of Industrial relations*, 2013.

³⁹ Sondage réalisé les 14 et 15 janvier 2014 auprès d'un échantillon de 1 061 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus

⁴⁰ « Encourager la formation continue dans les entreprises: repenser les stratégies ? », Note du CEDEFOP, mars 2010.

⁴¹ M. Lemoine (prés.), « 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>

⁴² Sur ce point, v. plus largement Cevipof, « Le baromètre de la confiance politique. Vague 5 », Sondage OpinionWay, janv. 2014.

égard, les enquêtes EVS (European Values Survey) permettent une approche comparative pour 47 pays d'Europe : la France se distingue par un indice de confiance vis-à-vis des syndicats relativement favorable. « En France, 45 % des actifs déclarent faire confiance aux syndicats alors que seulement 9 % d'entre eux sont syndiqués »⁴³. Cet écart important (qui s'observe aussi dans d'autres pays comme l'Espagne) relativise la thèse d'un affaiblissement syndical dû à la « crise de confiance ».

UNE APPROCHE COMPAREE QUI BRISE LES IDEES REÇUES

Exiger le relèvement des seuils sociaux sur la base de l'impératif de compétitivité est un argument de courte vue. Contrairement à une idée reçue fortement ancrée, la France ne se distingue pas par des prérogatives particulièrement étendues accordées aux représentants du personnel. Dans son rapport de mars 2011 sur les relations industrielles en Europe, la Commission européenne a réalisé une comparaison formelle sur les attributions des IRP au sein des différents Etats membres en leur attribuant une note de 0 à 10 en fonction des pouvoirs qui leurs sont attribuées⁴⁴. Sans surprise, figurent en haut du classement les pays nordiques, Danemark en tête (10 points), suivi par la Finlande et la Suède (9 points chacune). Viennent ensuite un groupe de pays continentaux avec des comités d'entreprise puissants et des dispositions concernant la coopération entre comité et syndicats : Luxembourg, Belgique, Pays-Bas, Italie, Allemagne, Autriche (tous à 8 points), puis France, Espagne et Slovénie (7 points). En bas de l'échelle, entre 2 et 4 points, figurent les trois pays Baltes, Chypre, Malte, la Bulgarie et la Grèce. On constate donc que la France est loin de faire partie des pays qui accordent le plus de moyens et de pouvoirs aux représentants du personnel, lesquels sont pourtant ceux qui tirent le mieux leur épingle du jeu concurrentiel...

L'EXEMPLE DE L'ALLEMAGNE

Puisqu'il est d'usage, sur les sujets économiques, de se comparer à l'Allemagne, on constatera que ce pays a presque éliminé l'usage des seuils concernant la création de l'équivalent du Comité d'entreprise (le *Betriebsrat*) puisque celui-ci est obligatoire à partir de... 5 salariés (contre 50 en France). Cependant, le nombre d'élus repose lui aussi sur l'évolution des effectifs (20, 50, ... salariés). Comme en France, on trouve aussi un Comité central d'entreprise (*Gesamtbetriebsrat*), si une entreprise comporte plusieurs établissements, et un comité de groupe (*Konzernbetriebsrat*) dans le cas d'un groupe de sociétés. Et comme en France, il est constitué une commission économique au sein du CE dans les entreprises occupant plus des 100 salariés (alors qu'en France, le seuil se situe à 1000).

Mais contrairement à la France, le *Betriebsrat* n'est pas un simple organe d'information et consultation. « Il est coresponsable et co-décisionnaire pour toutes les questions relatives à l'organisation de la production, donc aussi en cas de restructuration. Il intervient sur les questions de la formation et d'innovation »⁴⁵. Le système allemand de *Mitbestimmung* (que l'on peut traduire par codétermination) confère en effet des pouvoirs très étendus aux *Betriebsrat*. Leur sont par exemple

⁴³ V. Tournier, « Le capital social en Europe », in « Les valeurs des Européens », Futuribles, n°395, juillet-août 2013.

⁴⁴ European Commission, "Industrial Relations in Europe 2010", March 2011.

⁴⁵ C. de Gastines, « L'entreprise allemande : propriété oblige », Metis, 13 Juin 2012 : http://www.metiseurope.eu/l-entreprise-allemande-proprietie-oblige_fr_70_art_29419.html

soumis les modalités de rémunération, les mouvements de personnels, recrutements, promotions et transferts. De fait, « *dès qu'une décision économique implique des conséquences sociales tangibles pour les personnels, l'employeur est tenu de présenter un plan social d'accompagnement dont les mesures compensatoires doivent recueillir l'accord du Betriebsrat* »⁴⁶.

Le second organe important de la codétermination en Allemagne est le Conseil de surveillance, qui doit être constitué avec la participation des salariés (la plupart devant être des salariés de l'entreprise et les autres nommés par les syndicats) conformément à la loi sur la cogestion des salariés de 1976. Un premier seuil important se situe à 500 salariés, qui détermine la proportion d'administrateurs salariés à 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 partage⁴⁷.

On constate ainsi que de très bons praticiens du dialogue social qui indiquent que « *en Allemagne le dialogue social est puissant et les droits des salariés solides avec une seule instance* » commettent un raccourci fort simplificateur sur cette instance unique⁴⁸.

En réalité, l'approche allemande se fonde sur un modèle qui ménage les équilibres de pouvoir, comme le pointe Guillaume Duval : « *Le patron allemand passe son temps à négocier avec les représentants des salariés. De plus, dans les conseils d'administration des entreprises, la moitié des membres sont des représentants des salariés. Enfin, la direction des entreprises allemandes ne ressemble en rien à celle d'une entreprise française. Outre-Rhin, vous n'avez pas de patron de droit divin. Il y a, d'une part, un conseil de surveillance et, d'autre part, un directoire dont les dirigeants doivent tous deux s'accorder* »⁴⁹.

Les adversaires français des seuils sociaux souhaitent-ils s'engager vers ce type de relations sociales et de gouvernance, qui privilégie la simplicité (peu de seuils) et l'équilibre des pouvoirs ?

DES CRAINTES EXPRIMEES PAR INEXPERIENCE, VOIRE MECONNAISSANCE

Le modèle français n'est pas condamné pour autant. Il doit évoluer. Comme évoluent l'opinion et l'attitude des dirigeants et des managers : selon la Dares, 8 chefs d'entreprises sur 10 pensent que les « *représentants du personnel traduisent bien les aspirations et les revendications des salariés* »⁵⁰. La même étude nous apprend que les travailleurs s'estiment généralement mieux informés en leur présence. L'enquête REPONSE, menée périodiquement en France par le ministère du Travail, montre que près de 60 % des dirigeants pensent que les représentants du personnel « *prennent en*

⁴⁶ R. Lasserre, professeur à l'université de Cergy et directeur du Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine (Cirac). V. également G. Duval, « Faut-il s'inspirer de la cogestion allemande ? », Alternatives Economiques, 7 novembre 2012.

⁴⁷ Administrateurs salariés : le paysage européen, Metis, 24 Mars 2013 : http://www.metiseurope.eu/administrateurs-salaries-le-paysage-europeen_fr_70_art_29600.html

⁴⁸ J.-C. Sciberras, président de l'ANDRH (Association nationale des DRH), Les Echos, 9 septembre 2014.

⁴⁹ « Modèle rhénan et malentendu français, interview de Guillaume Duval », Nonfiction, 29 octobre 2013. Il est également l'auteur de *Made in Germany. Le modèle allemand au-delà des mythes*, éd. du Seuil, janv. 2013.

⁵⁰ Dares Analyses, « Les relations professionnelles au début des années 2010 : entre changements institutionnels, crise et évolutions sectorielles », 2013, n°26.

compte les possibilités économiques de l'entreprise »⁵¹. Un point particulièrement révélateur : lorsque l'on compare les réponses des dirigeants qui sont en contact avec un syndicat présent dans leur établissement à celles des dirigeants des établissements non-syndiqués, les réponses des premiers sont plus favorables vis-à-vis du syndicalisme : cela montre que les préventions sont plus théoriques que fondées sur la pratique⁵².

Quant à l'argument du ralentissement de la prise de décision et de la conduite du changement, il est mis à mal par l'évaluation réalisée par la Commission européenne sur l'impact de la directive sur l'information et consultation des représentants du personnel 6 ans après son introduction⁵³. En voici le principal constat : « *Il s'avère que la procédure d'information-consultation a exercé des impacts positifs en établissant un climat de travail favorable et en réduisant les problèmes humains. En cela, elle contribue à la performance des entreprises. [...] Seulement 30 % des dirigeants européens interrogés pensent que l'intervention des représentants du personnel a pour conséquence des dépassements importants de délais dans les prises de décision dans leur entreprise. A l'inverse, 70 % d'entre eux pensent que l'intervention des représentants du personnel contribue à élaborer des solutions pour améliorer la performance de manière constructive et que la consultation a pour effet une meilleure implication des collaborateurs dans la mise en œuvre des changements* ».

Les effets positifs du syndicalisme, de l'action des représentants du personnel et du dialogue social sur les différents aspects de la vie et du management des entreprises commencent à être mieux connus aujourd'hui, ce qui devrait contribuer progressivement à faire tomber des idées reçues encore fortement enracinées⁵⁴.

A contrario, une attitude d'opposition au fait syndical ou au développement du dialogue social est contreproductive : elle joue contre la croissance, contre l'emploi et contre l'efficacité. Dans son livre « *Le capitalisme d'héritiers* »⁵⁵, Thomas Philippon, professeur d'économie financière à la Stern School of Business (New York University), a mis en évidence, en s'appuyant sur plusieurs séries statistiques, l'existence d'une corrélation entre le taux de croissance et le taux d'emploi d'une part, la qualité des rapports sociaux dans les entreprises d'autre part. Pour la France, il a estimé que ces relations sociales détériorées étaient responsables d'une perte annuelle de croissance qui pouvait aller jusqu'à 1,5 % du PIB.

Cela ne signifie pas que le syndicalisme n'a pas à se réformer, bien au contraire. Mais cette réforme exige comme préalable la reconnaissance du fait syndical.

⁵¹ Enquête « Relations professionnelles et négociations d'entreprise », réalisée tous les six ans depuis 1992.

⁵² V. P. Laroche, *Les relations sociales en entreprise*, Dunod, sept. 2009.

⁵³ European Commission, « 'Fitness check' on EU law in the area of Information and Consultation of Workers », July 26 2013.

⁵⁴ Le lecteur intéressé par ces questions trouvera une recension des études et travaux de chercheurs qui mettent en évidence ces effets dans la publication « Oui, les syndicats sont utiles ! » sur le site Management & RSE (<http://managementrse.blogspot.fr/2013/10/oui-les-syndicats-sont-utiles.html>).

⁵⁵ T. Philippon, *Le capitalisme des héritiers*, éd. du Seuil, févr. 2007.

UNE EXPERIMENTATION PRAGMATIQUE

L'ensemble des partenaires sociaux reconnaissent que le dialogue social dans ses formes actuelles est trop marqué par le formalisme et insuffisamment producteur de changements et de progrès. Les instances représentatives et les domaines de négociation imposés par les strates successives du droit correspondaient chacun à des motivations légitimes. Mais force est de constater qu'une remise à plat est aujourd'hui nécessaire.

UN DIALOGUE SOCIAL EN QUETE DE REFORME

Prenons l'exemple d'un sujet qui a pris une importance cruciale ces dernières années, celui de la santé au travail, dont les entreprises ont souvent bien du mal à s'emparer efficacement⁵⁶. Trois remarques illustrent l'inadéquation des modalités du dialogue social :

1. La différenciation entre CE et CHSCT se justifiait parfaitement dans le monde industriel où l'outil de production structurait les processus de travail et imposait des démarches spécifiques et des compétences spécialisées en matière de sécurité, de sciences de l'ingénieur, d'ergonomie et de santé. Mais la tertiarisation de l'économie et la montée des risques psychosociaux ont changé la donne : on ne peut plus aujourd'hui envisager isolément les problématiques de politique commerciale, de changement des demandes des clients, de répartition de la charge de travail, de conditions de travail, de conduite du changement. En d'autres termes, les thématiques qui pouvaient autrefois être appréhendées séparément par le Comité d'établissement et le CHSCT gagnent considérablement à être envisagées dans leurs interactions et leur cohérence.
2. De même, au sein d'un établissement confronté aux risques psychosociaux (stress, burnout, violences au travail, phénomènes de mise à l'écart...) la différenciation entre les missions du CHSCT (collectives) et des DP (individuelles) s'estompe.
3. Enfin, on ne peut plus négocier isolément sur les thématiques imposées par le Code du travail, qui s'empilent sans cohérence. Ainsi par exemple, prendre à bras-le-corps la problématique de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes pose la question de la conciliation vie privée/vie professionnelle, qui débouche sur le télétravail, qui lui-même interagit avec l'insertion du handicap, etc. Le dialogue social n'en peut plus de se voir découpé en tranches !

Faut-il pour autant aller vers une instance unique, comme le préconisent plusieurs organisations patronales ou représentants professionnels ? Non, car un Comité central d'entreprise, par exemple, se révélerait incapable de s'emparer avec pertinence d'un problème de conditions de travail, dont la compréhension requiert une forte proximité avec les processus de travail. Par ailleurs, on ne peut pas à la fois reprocher aux syndicats et aux IRP de n'être pas suffisamment proches des salariés et préconiser une instance unique, qui présenterait le risque de se transformer en « tour d'ivoire » et de privilégier « le combat politique » au travail quotidien en lien de proximité régulier avec les salariés.

⁵⁶ M. Richer, « Bien-être et efficacité » : pour une politique de qualité de vie au travail », Note Terra Nova, 18 mars 2013 : <http://www.tnova.fr/note/bien-tre-et-efficacit-pour-une-politique-de-qualit-de-vie-au-travail>

EXPERIMENTER POUR MIEUX REFORMER : LE MODELE BELEM

Pour répondre à ce constat partagé de l'inadéquation des structures aux enjeux de la représentativité, nous proposons un mode de gouvernance sociale simplifié, articulant trois instances de dialogue, que nous appelons Belem, du nom du célèbre trois-mâts⁵⁷. Les caractéristiques du modèle Belem sont les suivantes :

Contours : une expérimentation d'une durée de trois ans suivie par une évaluation ; des entreprises volontaires (direction et organisations syndicales représentatives)

Structuration des instances : quelle que soit leur taille, les instances représentatives sont unifiées à chacun des trois niveaux pertinents :

- un Comité d'établissement dans tous les établissements de plus de 50 salariés (il « embarque » le CHSCT éventuel et les DP du site) ;
- un Comité d'entreprise et
- un Comité de Groupe s'il y a lieu (France / Européen / Monde en fonction de l'aire la plus pertinente).

Niveau organisationnel	Aujourd'hui			Belem (Proposition Terra Nova)
Groupe	Comité de groupe France	Comité de groupe Europe (voire Monde)		Comité de groupe
Entreprise	Comité central d'entreprise			Comité d'entreprise
Établissement	Comité d'établissement	Délégués du personnel	C H S C T	Comité d'établissement

Attributions des instances : dans un établissement, le Comité d'établissement devient compétent pour l'ensemble des problématiques touchant l'activité, l'emploi, les investissements, l'organisation du travail. Les réunions du Comité d'établissement (mensuelles comme aujourd'hui) devront obligatoirement traiter sur une base trimestrielle les questions de conditions de travail, de santé et sécurité au travail, afin que les thématiques actuellement traitées par les CHSCT ne soient pas laissées en déshérence. Les réunions de DP se fondent avec les réunions du Comité d'établissement – même si les DP continuent à jouer par ailleurs leur rôle de défense individuelle des salariés. Cette architecture permet de traiter chaque problématique au niveau le plus pertinent. Ainsi par exemple,

⁵⁷ Le Belem a su s'adapter en traversant les époques : d'abord navire marchand, il fut yacht de plaisance et aujourd'hui navire école. Propulsé par ses trois mâts, sans interruption depuis juin 1896, il a fait preuve de robustesse et est ainsi le plus ancien navire encore en circulation, d'après les registres du Bureau Veritas.

les aspects de santé et sécurité au travail doivent être abordés au plus près des processus d'exécution du travail, dans l'établissement.

Moyens des représentants du personnel : cette nouvelle organisation ne doit pas être mise en place au détriment des moyens (formation et heures de délégation) dévolus aux élus du personnel : ces moyens seront constants. En effet, l'objectif n'est pas de diminuer les moyens des représentants du personnel, mais de simplifier et rationaliser le fonctionnement des instances pour éviter les redondances et permettre une meilleure utilisation du temps pour les dirigeants comme pour les élus. Ainsi par exemple, si l'instance CHSCT disparaît en tant qu'organisation, elle demeure en tant qu'équipe d'élus spécialisés dans le traitement des problématiques HSCT au sein du Comité d'établissement. Cette organisation sera même de nature à améliorer le traitement de certaines problématiques HSCT communes aux établissements en Comité d'entreprise.

Expertises : avec la loi sur la sécurisation de l'emploi (juin 2013), les procédures d'avis du comité d'entreprise et des expertises afférentes ont été encadrées dans des délais précis, mais la question de la multiplicité des expertises, plus ou moins utiles, a été laissée de côté⁵⁸. Une réorientation d'une partie de ces fonds vers des actions de formation des élus (que tout le monde estime notablement insuffisantes aujourd'hui) nous semble une piste à creuser avec les partenaires sociaux.

Moyen de la direction : en contrepartie de la simplification, la direction doit apporter sa contribution en veillant à une implication managériale forte : chaque instance est présidée par le cadre du niveau le plus élevé (ex : directeur du site pour le Comité d'établissement ; PDG pour le comité d'entreprise). Celui-ci peut bien entendu être assisté par le DRH, le DAF ou tout autre manager en fonction des thématiques traitées à l'ordre du jour. De même, nous constatons avec d'autres la grande insuffisance des formations initiales aux futurs managers (en école de commerce ou d'ingénieurs aussi bien qu'à l'université), sur les sujets de management des hommes et de dialogue social. Les organismes et établissements de formation (initiale et continue) doivent tenir compte de ces besoins pour les managers et les dirigeants.

Articulation avec la négociation : en cas de vacances des délégués syndicaux, le Comité d'entreprise jouerait un rôle plus étendu dans la négociation d'accords. Cette possibilité existe déjà, mais à de nombreuses conditions et seulement pour des thématiques précises. Il est sans doute nécessaire de l'étendre, sachant que c'est bien lors de l'élection des membres du CE, voire des DP pour les entreprises de plus petite taille, qu'un syndicat acquiert sa représentativité, donc sa capacité à négocier et conclure des accords.

Agrégation des négociations obligatoires : la négociation globale, reprise par l'accord sur la qualité de vie au travail (juin 2013) permet d'ores et déjà de fondre en une seule négociation plusieurs thématiques obligatoires. Cette nouvelle possibilité a été sécurisée juridiquement par la loi du 5 mars 2014, qui permet de regrouper certaines négociations portant sur l'égalité professionnelle, le temps de travail, la prévoyance maladie, la prise en compte du handicap, la mobilité interne dans le cadre de la GPEC et la prévention de la pénibilité, dans une négociation unique dite de « qualité de vie au travail »⁵⁹. Elle apporte une réponse très pertinente à la demande de simplification.

⁵⁸ Décret n° 2013-1305 du 27 décembre 2013.

⁵⁹ Loi n° 2014-288 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, art. 33.

Suivi méthodologique d'un échantillon d'entreprises participant à l'expérimentation par l'IRES⁶⁰ et l'ANACT⁶¹, qui participeront à l'évaluation.

Le contenu plus précis de cette expérimentation pourrait être défini à l'occasion de la négociation interprofessionnelle relative à la qualité et à l'efficacité du dialogue social, qui doit s'ouvrir très prochainement. Il faudrait ensuite réussir à capitaliser sur cette expérience pour bâtir les modalités d'un dialogue social renouvelé.

RECOMPOSER LES CIRCUITS DE REDISTRIBUTION POUR MIEUX SECURISER LES PARCOURS PROFESSIONNELS

A terme, le modèle Belem pourrait être complété par une recombinaison des circuits de redistribution, afin de gagner en simplicité et en efficacité. Pour cela, nous partons d'un constat simple : les seuils déterminent en large partie le déclenchement du versement de certaines contributions auprès d'organismes collecteurs (par exemple les OPCA pour la formation). Ces derniers en assurent ensuite la répartition, la gestion et en prélèvent une partie pour leur fonctionnement propre. Or, ce n'est qu'une fois cette phase intermédiaire terminée que les organismes exécutent leurs missions de redistribution à l'égard des salariés.

Outre l'agrégation de ces contributions, nous proposons donc de court-circuiter cette phase de collecte et de gestion interne pour que l'ensemble des contributions prélevées soient directement mises au service des capacités d'évolution professionnelle des salariés.

Dans son rapport sur la sécurisation des parcours professionnel publié fin 2012⁶², Terra Nova a jeté les bases d'une approche globale des droits du salarié face aux problématiques de mutations économiques et de mobilité. Ce rapport mettait en évidence la nécessité de « *ne plus envisager les droits des salariés uniquement dans le cadre du contrat de travail et d'un emploi donné, mais de leur donner des droits les accompagnant tout au long de leur vie professionnelle* ». Il ajoutait que « *de nombreuses réformes sont allées dans ce sens ces dix dernières années, apportant de réels acquis. Mais elles se sont exercées à petites touches, sans modifier les grands équilibres, ajoutant de nouvelles strates à un système excessivement complexe* ».

Depuis ce moment, qui précédait la conclusion de l'accord national interprofessionnel sur la sécurisation de l'emploi (janvier 2013) transposé par la loi du 14 juin 2013, l'évolution vers des droits attachés à la personne (et non plus seulement au poste) a progressé. Ainsi, on se trouve aujourd'hui face à un faisceau de droits matérialisés par des comptes :

⁶⁰ Institut intersyndical de Recherches Economiques et Sociales.

⁶¹ Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail.

⁶² « Sécurisation des parcours professionnels : pour un compromis social ambitieux », Rapport Terra Nova, 11 décembre 2012 <http://www.tnova.fr/essai/s-curisation-des-parcours-professionnels-pour-un-compromis-social-ambitieux>

- Le droit individuel à la formation (DIF), transformé en compte personnel de formation (CPF) par la dernière réforme de la formation professionnelle⁶³ ;
- Le compte personnel de prévention de la pénibilité, institué par la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite de 2013 ;
- Les droits accumulés à l'assurance chômage, qui depuis la transposition de l'accord national interprofessionnel sur la sécurisation de l'emploi du 11 janvier 2013 sont devenus rechargeables⁶⁴ ;
- Les droits à la retraite, etc.

Notre système social commence à structurer des points de passage entre ces différents droits. Par exemple, le compte personnel de prévention de la pénibilité a ouvert des droits nouveaux à ses bénéficiaires pour un départ anticipé à la retraite en cas d'exposition prolongée à des facteurs de pénibilité reconnus par la loi, ou pour alimenter le CPF afin de suivre une formation de reconversion vers un métier moins pénible.

De leur côté, les entreprises ont beaucoup développé les comptes épargne-temps (CET), qui ont permis une gestion assouplie du temps de travail après les lois Aubry sur les 35 heures. Là également, des points de passage peuvent être établis avec les droits attachés à la personne (ex. : conversion de jours RTT épargnés sur le CET pour financer une formation par le biais d'une alimentation du CPF du salarié).

La profusion des sigles est représentative du niveau de complexité d'un système qui, là encore, se construit par strates successives. Pourtant, la direction est fixée et il suffit de la prolonger comme l'a effectué France Stratégie⁶⁵ dans une démarche de prospective réalisée en 2014 : « À horizon de dix ans, la sécurisation des parcours pourrait s'appuyer sur un seul 'compte personnel d'activité', dans le cadre d'un accompagnement public des individus dans l'utilisation de leurs droits. Il s'agirait, avec ce compte, de doter les individus des ressources nécessaires pour sécuriser leurs transitions professionnelles mais aussi pour favoriser les trajectoires ascendantes. Serait visée la réunion de l'ensemble des droits attachés à la participation sur le marché du travail : notamment retraite, formation, pénibilité mais aussi compte épargne temps et épargne salariale. Les actifs devraient pouvoir convertir librement les droits acquis selon leurs besoins – formation, congés, services de conseil ou d'accompagnement – selon un principe de fongibilité, par exemple en convertissant de l'épargne salariale en droit à la formation. Des garde-fous garantiraient une utilisation des droits visant prioritairement le développement de l'employabilité, selon un principe de fongibilité 'asymétrique' (par exemple, il serait impossible de convertir les droits acquis à la formation en jours de congés). Les droits acquis seraient comptabilisés en points convertibles en euros, et pourraient ainsi être utilisés pour financer des actions de formation mais aussi des compléments de revenu pendant des périodes d'inactivité entre deux contrats courts, un passage à temps partiel (après un

⁶³ ANI du 14 décembre 2013 ; loi du 5 mars 2014, qui permettent à ce compte de devenir portable d'une entreprise à l'autre.

⁶⁴ Le salarié conserve le reliquat de ses droits au chômage en cas de reprise d'emploi après une période de chômage.

⁶⁵ France Stratégie est la nouvelle appellation du Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP), qui lui-même prenait la suite du Centre d'Analyse Stratégique (CAS), l'ex- Commissariat au Plan.

congé maternité ou avant un départ à la retraite, par exemple) ou encore des actions d'accompagnement à la mobilité professionnelle »⁶⁶.

Ce « compte personnel d'activité » est d'abord une réponse pertinente à la diversité grandissante des situations rencontrées par les salariés tout au long de leur parcours professionnel. Par exemple, si un salarié peut avoir besoin d'une formation pour changer d'emploi lors de la restructuration de son entreprise, l'un de ses collègues peut préférer une aide au logement pour déménager près d'un autre site de cette entreprise.

C'est aussi une façon pragmatique de mettre en œuvre une approche créative de l'aménagement du temps de travail « tout au long de la vie » telle que l'a préconisée Terra Nova⁶⁷. Il s'agit de briser la séquentialité linéaire héritée du taylorisme :

- Formation initiale → Entrée tardive et précarisée sur le marché du travail → Travail excessivement pénible et pénalisant les équilibres (personnels, familiaux, sociaux) entre 30 et 45 ans → Sortie prématurée et douloureuse du marché du travail → Activation des droits à la retraite

A l'heure de la société de la connaissance, des nouveaux équilibres sociétaux et familiaux, il faut davantage accompagner les alternances et les chevauchements de ces temps d'apprentissage, de travail, de découverte de la parentalité, de repositionnement professionnel, de soin donné aux autres, de réalisation de projets personnels, de passage « en douceur » vers la retraite. Ce « compte personnel d'activité » apporte la structure qui permet cette respiration des temps.

C'est enfin une réponse efficace à la simplification administrative et à l'élimination des effets de seuil. Les contributions des entreprises seraient assises sur la masse salariale et viendraient directement alimenter les segments (formation, logement, pénibilité, épargne salariale, retraite, etc.) du compte personnel des salariés.

Cette organisation cible n'exclut pas des formes de mutualisation permettant d'atteindre les populations qui ne sont pas salariées ou en emploi, leur compte personnel étant alors alimenté par l'Etat.

LES CONDITIONS DE SUCCES D'UN DIALOGUE SOCIAL RENOUVELE

Le renforcement des acteurs de terrain est une démarche essentielle pour accompagner une nouvelle approche du dialogue social, fondée sur un rééquilibrage entre les trois pôles traditionnels :

- l'État doit poursuivre résolument sur la voie d'une plus grande autonomie des partenaires sociaux⁶⁸ ;

⁶⁶ H. Garner et C. Guézennec (dir.) « Quelle France dans dix ans ; Réconcilier l'économie et le social », Rapport de France Stratégie, juin 2014

⁶⁷ Pôle affaires sociales, « Hollande an II : 22 pistes d'action pour l'emploi, le travail, l'industrie et la compétitivité », Rapport Terra Nova, juill. 2013 : <http://www.tnova.fr/note/hollande-ii-22-pistes-daction-pour-lemploi-le-travail-lindustrie-et-la-comp-titivit>

- le patronat doit continuer à renforcer la négociation d'entreprise, mais doit en contrepartie accepter un dialogue loyal avec des interlocuteurs plus représentatifs et plus forts ;
- les syndicats de salariés doivent s'engager dans ce dialogue, résister à la tentation des postures stéréotypées et prendre davantage d'initiatives.

La négociation d'entreprise est un moteur essentiel du progrès économique et social. Elle se met en œuvre soit de façon autonome, soit en relai des négociations de branches ou interprofessionnelles⁶⁹. Nous regrettons d'ailleurs que les partenaires sociaux aient choisi de concentrer les négociations sur la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité sur les branches, alors que pour les grandes entreprises, des négociations d'entreprises auraient permis une co-construction des engagements et du suivi beaucoup plus pertinente⁷⁰.

Mais dans tous les cas, le développement et la meilleure efficacité du dialogue social passent par un renforcement des acteurs. Quels en sont les axes principaux ?

INTEGRER L'ENGAGEMENT SYNDICAL AUX PARCOURS PROFESSIONNELS.

Ce renforcement nécessite, selon les termes du document d'orientation du ministère du Travail, « *d'améliorer et de sécuriser les parcours des élus et représentants syndicaux* ». Les dirigeants et les DRH doivent être attentifs à valoriser le dialogue social, afin d'attirer vers les fonctions de délégué syndical ou de représentant du personnel, des collaborateurs de talent, ouverts à la négociation, capables de représenter leurs collègues. De leur côté, les organisations syndicales doivent diminuer le cumul des mandats (dans l'espace et dans le temps) et éviter un éloignement des représentants vis-à-vis des salariés et de leur métier. Ils doivent pour cela, trouver une aide attentive des DRH pour aménager les carrières des représentants du personnel après leur mandat. Ces derniers développent des compétences valorisables immédiatement (par exemple, en santé-sécurité au travail) ou à plus longue échéance (la communication, les techniques du débat contradictoire, l'animation d'équipes, la gestion RH et financière)⁷¹.

S'APPUYER SUR DES ORGANISATIONS SYNDICALES PLEINEMENT REPRESENTATIVES

Depuis la loi d'août 2008, qui résulte de la position commune adoptée par la CFDT, la CGT, le Medef et la CGPME le 9 avril 2008, la réforme de la représentativité s'est mise en place. Celle-ci commence à produire ses effets, les élections professionnelles s'étant désormais tenues dans l'ensemble des entreprises selon les nouvelles règles de mesure de l'audience syndicale. Les résultats nationaux

⁶⁸ Pôle affaires sociales, « Hollande an II : 22 pistes d'action pour l'emploi, le travail, l'industrie et la compétitivité », Rapport Terra Nova, cité ci-dessus

⁶⁹ Voir les solutions retenues pour les négociations sur l'égalité professionnelle, le maintien en emploi des seniors ou la prévention de la pénibilité.

⁷⁰ M. Richer, « Réussir le pacte de responsabilité : pour une culture du dialogue économique et social », Note Terra Nova, mars 2014 : <http://www.tnova.fr/note/r-ussir-le-pacte-de-responsabilite-pour-une-culture-du-dialogue-economique-et-social>

⁷¹ Comment évaluer les représentants du personnel ? », Actuel RH, 14 mai 2013. V. également le guide réalisé par le cabinet Oasys pour Miroir social en mars 2014, qui définit 16 types de compétences, en termes de « Savoir et Savoir-Faire » et de « Comportements, postures et savoir-être », qui peuvent constituer un guide d'autoévaluation.

agrégés sont en outre disponibles depuis mars 2013, fruit de la compilation des résultats de quatre années (2009-2012) d'élections professionnelles, du scrutin de novembre-décembre 2012 pour les salariés des TPE et des élections de janvier 2013 dans les chambres d'agriculture pour les salariés de la production agricole.

En établissant un lien entre l'audience obtenue par chacune des organisations syndicales et leur légitimité (capacité à disposer de moyens et conclure des accords), cette nouvelle approche donne un contenu à la démocratie sociale. C'est indispensable car à partir du moment où on donne plus de place à la négociation collective, les acteurs syndicaux de la négociation se doivent d'être plus légitimes et d'asseoir leur action sur une représentativité fondée sur l'élection.

Au motif que les cinq organisations représentatives jusqu'alors, le restent jusqu'en 2017, de nombreux observateurs ont conclu un peu vite que la loi n'avait pas d'incidences. En réalité, on assiste à une métamorphose silencieuse du paysage syndical, l'interprofessionnel n'étant que la partie émergée de l'iceberg. Dans les branches où se négocient les conventions collectives, la règle du 8 % pour participer aux négociations a sensiblement réduit le nombre d'organisations participantes, ce qui a pour effet de conférer davantage de poids et de responsabilité aux négociateurs, mais aussi de simplifier le jeu des acteurs. Dans les entreprises, une enquête publiée par le ministère du Travail en avril 2013 a montré que dans les établissements de 200 salariés ou plus, où la pluralité syndicale est la plus fréquente, la moitié de ceux qui ont organisé des élections professionnelles depuis fin 2008 déclarent des changements dans la représentation syndicale.

La mise en place du seuil de 30 % de voix pour signer un accord et de 50 % pour s'y opposer a effectivement poussé les organisations syndicales à se regrouper mais aussi, de manière plus décisive, à travailler en commun. La légitimité du délégué syndical ne résulte plus seulement de sa désignation par une instance syndicale extérieure à l'entreprise, mais tout autant de son action au sein de son collectif de travail : à l'origine immanente, la légitimité se conquiert désormais sur le terrain. C'est là un puissant facteur de changement, qui produira ses effets dans la durée.

Le gouvernement poursuit cette approche en la complétant par la réforme de la représentativité dans le secteur public⁷², et surtout celle qui concerne les organisations patronales, qui avait pris un fort retard. Cette dernière s'est révélée plus problématique que celle des organisations de salariés (taux d'adhésion moyen aux syndicats patronaux de 8 % seulement et taux de participation aux élections consulaires plafonnant à 17 %), mais est en bonne voie⁷³. Il reste également à conclure le vaste chantier engagé pour le « nettoyage » et le regroupement des branches professionnelles : le maquis des branches (plus de 700 conventions collectives existent officiellement – hors agriculture – alors qu'une soixantaine seulement couvrent chacune au moins 50 000 salariés et totalisent ensemble 73 % de l'emploi) constitue un facteur de complexité moins souvent mis en avant que l'effet des seuils sociaux. Sur la base des pistes tracées par le rapport de Jean-Denis Combrexelle, ancien Directeur Général du Travail, le gouvernement s'est doté des moyens par la loi sur la formation de mars 2014 d'agir dans le sens d'une rationalisation. L'objectif est de passer de 700 branches à une centaine sur

⁷² Loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique. Cette loi a modifié la loi 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

⁷³ Réforme engagée par la loi du 4 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale concernant la représentativité patronale et le financement du paritarisme.

une période de 10 ans, par suppression et regroupements, qui permettront aussi de donner corps aux notions de filières et de territoires.

CREER LES CONDITIONS D'UN DIALOGUE LOYAL ET FRUCTUEUX

Bon nombre de dirigeants et de représentants du personnel ont compris que la qualité du dialogue social est un moteur de compétitivité ; que la capacité à élaborer des compromis mutuellement avantageux est un levier, et non un frein, pour déployer des changements efficaces et pérennes, porteurs de progrès économiques et sociaux. Ils doivent en tirer les conséquences en recherchant des compromis favorables aux diverses parties prenantes de l'entreprise.

En particulier, les chefs d'entreprise doivent montrer qu'ils sont ouverts aux propositions et font leurs meilleurs efforts pour construire des solutions mutuellement gagnantes. Une récente enquête de la Dares montre par exemple que seulement 29 % des représentants de la direction reconnaissent à la négociation salariale un impact significatif sur les décisions. Ce chiffre est trop bas, même s'il est heureusement en progrès depuis l'enquête précédente portant sur l'année 2004⁷⁴.

Parallèlement, une enquête comparative sur le dialogue social en Europe, menée par la Fondation de Dublin, met le doigt sur une vraie faiblesse 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, un chiffre largement inférieur à la moyenne européenne des 27 Etats membres (37 %). Ce pourcentage est aussi très inférieur 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 %)⁷⁵. Bien au-delà du problème des seuils, cela montre l'insuffisance qualitative du dialogue social à la française, trop axé sur le formalisme et insuffisamment producteur de changement concerté.

Il est donc nécessaire de poursuivre sur la voie engagée par les partenaires sociaux eux-mêmes : renforcer le rôle de la négociation. Sur le sujet sensible des restructurations, la loi de sécurisation de l'emploi de juin 2013, issue de l'accord national interprofessionnel de janvier 2013, montre clairement la voie : elle a favorisé la négociation des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) plutôt que la simple information-consultation. Les employeurs acquièrent ainsi la possibilité de négocier la pondération et le périmètre d'application des critères d'ordre des licenciements, leur calendrier, le nombre de suppressions d'emploi et les catégories professionnelles concernées ainsi que les mesures de formation d'adaptation et de reclassement. Outre cette relative flexibilité, de telles mesures réduisent les incertitudes qui accompagnent les périodes de restructuration. Elles permettent également d'éviter les fourches caudines de la Direccte, la régulation du PSE n'étant plus appréciée qu'à l'aune de la loi et non plus en fonction des moyens dont dispose l'entreprise et son groupe d'appartenance le cas échéant.

⁷⁴ Dares Analyses, « La négociation salariale d'entreprise de 2004 à 2010. Entre renforcement de l'obligation de négocier et baisse de l'implantation des délégués syndicaux », sept. 2014.

⁷⁵ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), « European Company Survey 2009 », March 2010.

Ce basculement a des effets positifs pour les salariés comme pour les entreprises, encore sous-estimés aujourd'hui. Il faut aller plus loin dans cette même direction. Ainsi par exemple, les représentants du personnel (dans le cadre de la négociation triennale sur la GPEC) négocient les orientations du plan de formation. Mais pour obtenir une emprise sur le réel, il faut leur permettre de négocier le contenu des plans de formation, comme Terra Nova l'a récemment préconisé dans son rapport sur la formation professionnelle⁷⁶.

De même, les chefs d'entreprise doivent s'engager personnellement pour diffuser la culture du dialogue social dans leur entreprise. Celui-ci ne doit pas être seulement l'affaire des DRH mais innover l'ensemble de l'organisation. Il faut former les managers au dialogue social et veiller à sa connexion avec les instances dirigeantes.

De leur côté, les organisations syndicales doivent poursuivre leur travail de terrain pour mieux connaître les aspirations et les besoins des salariés et les articuler avec les thèmes de négociation qui leur semblent prioritaires. Ils doivent être proactifs dans la conduite de la négociation collective, mode organisé de la confrontation d'intérêts et de logiques des différentes parties prenantes.

Les Français sont parfaitement conscients des moyens d'atteindre un renouvellement qualitatif du dialogue social qu'ils appellent de leurs vœux. Pour rendre « plus efficace » le dialogue social dans les entreprises, les personnes interrogées selon le sondage OpinionWay cité ci-dessus pensent que les managers devraient être mieux formés à la gestion des relations sociales (81 %), que les syndicats soient mieux formés aux enjeux économiques et sociaux de l'entreprise (79 %), que les syndicats soient mieux associés à l'élaboration de la stratégie économique de l'entreprise (73 %), et que les compétences acquises dans l'exercice d'un mandat syndical soient valorisées dans le parcours professionnel (64 %). En résumé, les suggestions des Français rejoignent largement les demandes exprimées par l'ensemble des syndicats.

C'est également la préconisation de France Stratégie, au terme de l'exercice de prospective mené en 2014⁷⁷, qui lui a permis de caractériser le « modèle social français » et de tenter de projeter son évolution : « À horizon de dix ans, il apparaît nécessaire de rompre avec l'excès d'institutionnalisation et de formalisme, afin que le dialogue social relève d'une dynamique plus autonome, s'appuyant sur des acteurs, tant syndicaux que patronaux, à la légitimité et aux compétences renforcées »⁷⁸.

A l'inverse de ce que veut nous faire croire le débat sur les seuils tel qu'il est posé, le dialogue social n'est pas un obstacle au management. C'est l'un des moteurs de la dynamique collective.

Chacun des acteurs doit alors s'engager, accepter de prendre le risque du dialogue, de franchir le seuil...

⁷⁶ Rapport cité ci-dessus.

⁷⁷ Rapport « Quelle France dans dix ans ? » remis le 25 juin 2014 au président de la République

⁷⁸ Hélène Garner et Camille Guézennec (dir.) « Quelle France dans dix ans ; Réconcilier l'économie et le social », Rapport de France Stratégie, juin 2014

ANNEXE 1 : UN APERÇU DES SEUILS SOCIAUX

Autour de 10 salariés :	
9 salariés	Assujettissement au versement transport Paiement par mois des cotisations
10 salariés	Majoration de la cotisation formation professionnelle
11 salariés	Mise en place des délégués du personnel Cotisations apprentis

Autour de 20 salariés :	
20 salariés	Assujettissement au 1 % logement. Emploi obligatoire de 6 % de travailleurs handicapés Mise en place du règlement intérieur
21 salariés	Imputation des heures supplémentaires sur le contingent au-delà de 35 heures. Majoration de 25 % des heures au-delà de 35 h, repos compensateur de 50 % au-delà de 41h et de 100 % au-delà du contingent.
25 salariés	Mise en place d'un réfectoire
26 salariés	Création du 2e collège de délégués du personnel

Autour de 50 salariés :	
50 salariés	<p>Constitution d'un comité d'entreprise et d'un CHSCT (ou d'une DUP) Désignation d'un délégué syndical par section syndicale présente, voire d'un représentant de section syndicale Crédit d'heures des DP passe de 10 à 15h / mois.</p> <p>NAO (négociations annuelles obligatoires salaires, emploi, emploi des seniors, temps de travail...) Base de données unique Formation économique et syndicale : 0,08 % des rémunérations versées dans l'année</p> <p>Participation aux résultats Prime de partage des profits</p> <p>Obligation de passer par un plan de sauvegarde de l'emploi, si plus de 10 licenciements économiques sur une période de 30 jours</p> <p>Contrat de génération</p> <p>Déclaration mensuelle des mouvements de main d'œuvre à la Dares</p>

51 salariés	Consignes incendie Mise à jour annuelle de l'adhésion au service de santé interentreprises.
À plusieurs centaines de salariés :	
150 salariés	Réunion du CE tous les mois
200 salariés	Constitution d'une commission formation et d'une commission égalité professionnelle au sein du CE
201 salariés	Local syndical commun
250 salariés	Obligation de compter 4 % de salariés en alternance
300 salariés	La base de données unique doit être complétée avec du contenu supplémentaire Constitution d'une commission logement au sein du CE Réalisation du bilan social Négociation de la GPEC (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences)
500 salariés	DS supplémentaire pour l'encadrement
1 000 salariés	Constitution d'une commission économique au sein du CE Obligation de la proposition d'un congé de reclassement pour tout salarié licencié pour motif économique Création d'une salle de repos Mise à disposition d'un local syndical par syndicat représentatif

ANNEXE 2 : UNE APPROCHE DU CHIFFRAGE DE LA SUPPRESSION DES EFFETS DE COUPERET DES SEUILS, PAR LA CELLULE CHIFFRAGE DE TERRA NOVA

Le chiffrage des coûts induits par l'existence des seuils sociaux est loin d'être simple et donne souvent lieu à des lectures partisans des résultats. La présente annexe vise à présenter le plus clairement possible quelques impacts simples de certains des seuils existants.

Le chiffrage des coûts induits par le franchissement de ces seuils revêt un double aspect :

- D'une part, l'entreprise voit ses coûts augmenter du simple fait du franchissement d'un des seuils, ce qui augmente fortement le coût marginal d'une embauche supplémentaire et peut induire une concentration du nombre d'entreprises juste en deçà de ces seuils ;
- D'autre part, ils ont un impact socio-économique *a priori* positif pour l'entreprise et pour l'ensemble de la société française.

L'impact socio-économique du dialogue social est par nature difficile à évaluer, ce qui suscite de nombreux débats⁷⁹. Le coût immédiat des effets de seuils dans les entreprises est plus aisément chiffrable et c'est par conséquent celui-ci que nous allons examiner dans cette annexe.

Les différents seuils sociaux qui s'appliquent aux entreprises en France sont recensés dans l'annexe 1. Parmi ceux-ci, certains sont immédiatement chiffrables :

1) L'assujettissement au versement transport à partir de 10 salariés

Le versement transport est une contribution locale des employeurs qui permet de financer les transports en commun. Il se calcule par application d'un taux à la masse salariale totale de l'entreprise. Le taux maximum est atteint à Paris où il s'élève à 2,7 %. En 2011, le salaire mensuel moyen par salarié dans les entreprises de moins de 9 salariés s'élevait à 1 773 €⁸⁰. Ainsi le passage du seuil se traduit par un versement transport qu'on peut évaluer à environ 570 € par salarié et par an. Ainsi, le passage de 9 à 10 salariés se traduit par un surcoût d'environ 5 700 € pour l'entreprise. Néanmoins, il est important de noter que ce coût, qui est réparti sur l'ensemble de la masse salariale, constitue *ab initio* un coût marginal, c'est-à-dire qu'il est uniquement le fait de l'embauche supplémentaire conduisant au franchissement du seuil. La décision d'embaucher et les gains attendus seront donc mis en regard du coût total pour l'entreprise.

Cet assujettissement est toutefois progressif puisque les employeurs qui dépassent le seuil de 9 salariés sont dispensés du paiement du versement transport pendant trois ans, puis bénéficient d'une réduction de 75 % la quatrième année, 50 % la cinquième année et 25 % la sixième année.

2) La participation au congé de formation économique, sociale et syndicale à partir de 10 salariés

⁷⁹ Voir par exemple Trésor-Eco n° 129, La syndicalisation en France : paradoxes, enjeux et perspectives, mai 2014 : <http://www.tresor.economie.gouv.fr/File/400998>.

⁸⁰ ACOSSStat n° 152, juin 2012 : http://www.emploi.gouv.fr/files/files/AccosStat_152_Bilan_MS_Emploi2011.pdf.

Dans les entreprises d'au moins dix salariés, une somme équivalant à 0,08 % du montant du salaire annuel est prélevée pour financer les congés de formation économique, sociale et syndicale. Ce prélèvement se traduit ainsi par un surcoût pour l'entreprise d'environ 170 € à l'embauche du 10ème salarié.

3) La majoration de la cotisation formation professionnelle à partir de 10 salariés puis à partir de 20 salariés

Tout employeur doit participer au financement des actions de formation continue de son personnel et des demandeurs d'emploi, en payant une taxe annuelle dont le montant dépend du nombre de salariés : 0,55 % de la masse salariale jusqu'à 9 salariés ; 1,05 % entre 10 et 19 salariés ; 1,6 % au-delà de 20 salariés.

Compte tenu de l'évolution des salaires moyens par tête en fonction du nombre de salariés⁸¹, on peut estimer que l'embauche d'un 10ème salarié induit un surcoût d'environ 1 570 € par an et que l'embauche d'un 20ème salarié induit un surcoût par rapport à la situation à 19 salariés d'environ 3 250 € par an.

4) L'assujettissement au 1 % logement à partir de 20 salariés

La participation des employeurs d'au moins 20 salariés à l'effort de construction (« 1 % logement ») est un impôt versé par les employeurs sous forme d'investissement direct en faveur du logement des salariés. L'employeur doit consacrer au minimum une quote-part de 0,45 % des rémunérations versées l'année précédente sous la forme d'investissements en faveur de la construction de logements.

De même que pour le versement transport, si la limite de 20 salariés est franchie, l'employeur bénéficie d'un dispositif de lissage sur six ans. Il bénéficie d'une dispense totale de paiement pendant trois ans puis d'une dispense partielle régressive pendant trois ans. Il verse ainsi 25 % de la participation pendant la quatrième année, 50 % pendant la cinquième année et 75 % pendant la sixième année.

Sur la base d'un salaire moyen par tête de 2 270 € pour les entreprises de 20 à 49 salariés, cet assujettissement correspond à un surcoût d'environ 2 450 € à l'embauche d'un 20ème salarié.

Au total, le coût de ces quatre effets de seuils augmente sensiblement le coût pour l'entreprise de l'embauche conduisant au franchissement d'un seuil mais demeure limité. Par ailleurs, leur effet est atténué par les dispositifs de lissage existants. L'argument du coût financier ne suffit ainsi pas à lui seul à remettre en cause les effets de seuils.

Derrière la critique de l'impact financier des seuils sociaux se cachent en fait deux critiques plus structurantes à leur encontre :

⁸¹ *Ibidem*. En 2011, 1 173 € par mois pour les entreprises de moins de 1 à 9 salariés, 2 171 € par mois pour entreprises de 10 à 19 salariés, 2 270 € pour les entreprises de 20 à 49 salariés.

- La critique de la complexité du dispositif administratif français, en particulier pour des très petites entreprises (TPE) ou bien pour des petites et moyennes entreprises (PME) qui n'ont pas la taille requise pour bénéficier de conseils juridiques spécialisés ; cette complexité est la conséquence de la stratification des dispositifs et elle peut être corrigée en les simplifiant, par exemple en regroupant certains prélèvements, ou en lissant les effets de seuils à l'image du lissage sur six ans mis en œuvre pour le versement transport ;
- La critique du dialogue social « à la française », qui vise à remettre en question les modalités du dialogue social et les contraintes syndicales qu'il induit au fur et à mesure de l'accroissement du nombre de salariés (mise en place des délégués du personnel à partir de 11 salariés, constitution d'un comité d'entreprise et d'un CHSCT à partir de 50 salariés, etc.). L'impact de ces règles est difficilement chiffrable et renvoie surtout à la place que l'on veut donner au dialogue syndical, au-delà de l'examen individuel de chaque effet de seuil. Force est toutefois de noter que la qualité du dialogue social est souvent critiquée, notamment au regard des comparaisons internationales⁸².

Bien plus que l'efficacité théorique des effets de seuils, c'est leur efficacité pratique qui semble donc devoir être examinée. C'est l'objet de la note qui met l'accent sur des propositions pragmatiques plutôt que sur des revendications peu étayées de suppression pure et simple des effets de seuils.

⁸² Voir l'étude de la direction générale du Trésor déjà citée ou encore *La Société de Défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit* (Y. Algan et P. Cahuc, Cepremap, 2007).