

LES CAHIERS

***UN INTENSE RENOUVEAU
DE LA NÉGOCIATION INTERPROFESSIONNELLE
EN FRANCE***

N° 43

Jacques Freyssinet

© Lasaire, Paris-Saint-Etienne – *Reproduction autorisée en citant la source*

Avril 2011

SOMMAIRE

I.	UNE HISTOIRE ACCIDENTÉE	4
II.	L'AGENDA SOCIAL 2011	9
III.	LES RETRAITES COMPLÉMENTAIRES	13
IV.	L'ASSURANCE CHÔMAGE	22
V.	L'APEC	32
VI.	L'EMPLOI DES JEUNES	33
VII.	MODERNISATION DU PARITARISME	37
VIII.	AUTRES THÈMES DE L'AGENDA SOCIAL 2011	38
	CONCLUSION	
	QUELQUES ENSEIGNEMENTS ET QUESTIONNEMENTS PROVISOIRES	40
	ANNEXE :	
	Liste des sigles et acronymes	44

PRÉSENTATION DU CAHIER

Après dix-huit mois de léthargie, la négociation collective interprofessionnelle a connu avec l'agenda social 2011 une spectaculaire relance. Onze chantiers ont été définis par les acteurs sociaux dont six ont fait ou doivent faire l'objet de négociations. Il est trop tôt, à la fin d'avril 2011, pour proposer une évaluation, mais il est utile d'ouvrir un débat sur la nature de la dynamique amorcée et sur ses premiers résultats.

Au terme d'un conflit sur les retraites qui semblait n'opposer que les syndicats et le gouvernement et qui risquait de laisser des traces particulièrement négatives, patronat et syndicats ont senti l'urgence qu'il y avait pour eux à démontrer leur capacité d'initiative et leur autonomie par rapport à l'Etat dans la sphère de la régulation sociale. S'il est important qu'un accord sur le programme ait pu être trouvé entre toutes les organisations, sauf la CGT, de nombreuses questions sont apparues dès le départ ou en cours de route.

La juxtaposition de onze thèmes, qui sont traités selon des procédures différentes (négociation, délibération sociale, bilan évaluatif), traduit-elle une ambition diversifiée qui sera soumise à une volonté de mise en cohérence ? N'était-elle qu'une condition pour trouver un accord sur une liste fourre-tout où chacun avait réponse à ses préoccupations ?

Dans quelle mesure ce programme traduit-il des orientations nouvelles innovantes et dans quelle mesure est-il l'adjonction de thèmes que les acteurs sociaux étaient tenus de traiter par le fait de contraintes d'origines diverses (retraites complémentaires, assurance chômage, APEC, bilan d'étape professionnel) ? Dans le registre de la négociation, seuls l'emploi des jeunes et les institutions paritaires relèvent de la première catégorie. Il restera à apprécier le potentiel d'innovation attaché à d'autres thèmes qui, pour l'instant, ne relèvent pas de la négociation : emploi des seniors, qualité de vie au travail, financement de la protection sociale...

Quel bilan peut-on tirer des trois premières négociations achevées sur les retraites complémentaires, l'assurance-chômage et l'emploi des jeunes ? Dans les deux premiers cas, le poids des déficits et le refus patronal de toute augmentation des cotisations ont conduit à des compromis conservatoires. Les syndicats signataires peuvent considérer qu'ils ont préservé l'essentiel, mais dans le cas de l'assurance chômage, tous les sujets potentiellement conflictuels ont été remis à plus tard (sauf le taux de cotisation) tandis que pour les retraites complémentaires la solution retenue, financée par épuisement tendanciel des réserves, n'est pas soutenable à long terme. En ce qui concerne l'emploi des jeunes, le premier accord ne porte que sur un nouveau fléchage de l'allocation de ressources existantes.

Alors que la « sortie de crise », qui nous était annoncée dès l'été 2009, semble aujourd'hui se réduire à une phase de croissance faible et incertaine, sous la menace de crises financières successives et de politiques européennes de déflation coordonnée, il est compréhensible que les acteurs de la négociation interprofessionnelle soient tentés de parer au plus pressé en attendant d'y voir plus clair. Tout l'enjeu est de savoir s'ils sauront aussi définir des projets novateurs de moyen-long terme.

Sous l'effet principal de la réforme des retraites, mais aussi d'autres accidents de parcours, tels que le dossier du dialogue social dans les TPE¹ (*infra* 1.5), la négociation interprofessionnelle, très active entre la rentrée 2007 et le début de juillet 2009, était tombée en léthargie. Entre mai et octobre 2010, le conflit sur les retraites a pu sembler opposer seulement les syndicats et le gouvernement tant le patronat, favorable au projet, avait choisi de rester discret sur la scène publique. Patronat et syndicats ont pris conscience des risques qu'engendrait l'épuisement sans résultats tangibles de luttes sociales d'une ampleur exceptionnelle. Très vite, après le vote de la loi portant réforme des retraites, des initiatives ont été prises de part et d'autre pour relancer les diverses modalités du « dialogue social » interprofessionnel (Voir encadré p.5). En quelques semaines, des discussions bilatérales ont préparé l'adoption, le 10 janvier 2011, d'un programme de travail annuel qui traduit à la fois une grande ambition et une grande hétérogénéité dans son contenu comme dans ses modalités. Il faudra attendre la fin de l'année pour tirer un bilan. Cependant, il est utile de tirer dès maintenant quelques enseignements provisoires qui permettent de mesurer l'originalité et la complexité du processus entamé.

L'analyse se réalisera en quatre étapes :

- le rappel des évolutions qui expliquent l'état du dialogue social en novembre 2010,
- la présentation de l'agenda global adopté pour l'année 2011,
- l'examen des résultats des premières négociations²,
- l'évaluation des enjeux soulevés par les dossiers en cours de traitement ou qui restent à ouvrir.

Une liste des sigles et acronymes figure en annexe

1. UNE HISTOIRE ACCIDENTEE

Il faut remonter jusqu'à la rentrée 2006 pour saisir la signification des enchaînements qui expliquent et conditionnent l'accord « programmatique » du 10 janvier 2011.

1.1. Le 23 octobre 2006, patronat et syndicats lancent une délibération sociale sur la réforme du marché du travail. Ils créent trois groupes de travail³ (contrats de travail, sécurisation des parcours professionnels et assurance chômage). Leurs travaux aboutissent le 29 mai 2007 à la présentation de documents dits « états des lieux » qui n'engagent pas les organisations. Patronat et syndicats veulent affirmer ainsi leur capacité d'initiative autonome pour la définition du cadre de négociations interprofessionnelles multidimensionnelles à venir

¹ Très petites entreprises

² La présente analyse s'arrête après la séance de négociation du 12 avril sur la modernisation du paritarisme.

³ Groupes auxquels la CGT ne participe qu'en tant qu'observateur.

Le dialogue social au niveau interprofessionnel : précisions de vocabulaire

Bien que les termes employés ne fassent pas toujours l'objet d'une définition rigoureuse, il est nécessaire de distinguer plusieurs modalités dans les rapports entre Etat, patronat et syndicats dans la sphère sociale.

Les relations tripartites

- La consultation. Outre des consultations informelles, toujours possibles, le gouvernement est tenu par la loi de consulter les « partenaires sociaux » sur un certain nombre de sujets. Ces consultations ont lieu notamment dans le cadre de la Commission nationale de la négociation collective (par exemple, extension des conventions collectives) ou du Comité supérieur de l'emploi (par exemple, agrément de la convention d'assurance chômage). Le gouvernement est, après consultation, libre de sa décision.
- La concertation. Dans cette hypothèse, le gouvernement est supposé rechercher une base d'accord avec patronat et syndicats avant de prendre sa décision. Le processus peut aboutir à un texte gouvernemental soumis à approbation des organisations, par exemple le « plan de rebond vers l'emploi » du 15 avril 2009 en direction des chômeurs en fin de droits. Dans d'autre cas, la concertation prend un caractère formel lorsque les choix du gouvernement sont, pour l'essentiel, déjà fixés. Il en a été ainsi pour la « concertation » qui, au printemps 2010, a précédé l'adoption du projet de loi sur la réforme des retraites.

Les relations bipartites

- La négociation collective. Les organisations représentatives à l'échelle interprofessionnelle peuvent négocier et signer des accords nationaux interprofessionnels (ANI). Ils sont valables sous la condition qu'une majorité d'organisations représentatives n'aient pas fait connaître explicitement leur opposition. Actuellement, il faut donc l'opposition de trois confédérations syndicales sur cinq pour que l'accord soit « réputé non écrit ».
- La position commune. S'il existe des obstacles à la conclusion un accord, les organisations peuvent adopter une « position commune » qui n'a pas de valeur juridique et qui n'est pas soumise au risque d'opposition. Tel a été le cas, le 9 avril 2009, sur la représentativité syndicale.
- La délibération sociale. Cette notion a été introduite en octobre 2006 à l'initiative du patronat. Elle désigne une procédure de confrontation des points de vue sur un thème donné dans l'objectif de construire un diagnostic partagé et, en cas de réussite, de définir les thèmes d'une négociation qui sera ouverte dans le prolongement de la délibération. Tel a été le cas, par exemple, pour la modernisation du paritarisme.

Le paritarisme

- Au sens strict, les institutions paritaires sont créées par un accord collectif et gérées par des instances où siègent à parts égales les représentants des organisations patronales et syndicales. Au niveau interprofessionnel, les principaux exemples sont l'assurance chômage (Unédic), les retraites complémentaires (Arrco et Agirc), l'APEC et Action logement (ex-1% Logement).
- Comme le financement de ces organismes repose sur des prélèvements obligatoires (cotisations des entreprises et des salariés), la validité des accords ou conventions qui les régissent sont soumises à une procédure d'agrément par l'Etat. De ce fait, le fonctionnement du paritarisme suppose un accord « à trois ».
- Par ailleurs, le terme de paritarisme est parfois utilisé de manière plus large et plus floue pour désigner des institutions où siègent les organisations patronales et syndicales aux côtés d'autres membres (représentants de l'Etat, du monde associatif...) et sans que ces institutions soient nées d'un accord collectif. Tel est le cas lorsqu'on parle de paritarisme dans les instances de la Sécurité sociale.

La coproduction de normes

La loi du 31 janvier 2007 sur la modernisation du dialogue social crée un mécanisme d'articulation entre loi et ANI.

- Le gouvernement fait connaître chaque année aux partenaires sociaux le contenu et le calendrier des initiatives qu'il projette dans le domaine des relations individuelles et collectives du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Il leur communique sur ces points un document d'orientation.
- Si le thème relève du champ de la négociation nationale interprofessionnelle, les partenaires sociaux peuvent faire connaître leur volonté de négocier en indiquant le délai qu'ils jugent nécessaire.
- En cas d'accord au terme de la négociation, le gouvernement élabore les textes législatifs et réglementaires nécessaires à sa mise en œuvre

1.2. Peu après l'élection de Nicolas Sarkozy, le Premier ministre transmet aux organisations patronales et syndicales une « feuille de route » qui combine, selon les dossiers, le recours à la loi, à des conférences tripartites ou à la négociation collective. Le marché du travail et la démocratie sociale sont les deux thèmes retenus pour la négociation interprofessionnelle⁴. Les résultats seront contrastés.

- Un accord sur la modernisation du marché du travail est signé le 11 janvier 2008 par toutes les organisations, sauf la CGT. La loi du 12 juin 2008 opère les nécessaires transcriptions de certaines dispositions de l'accord dans le Code du travail selon des formulations qui sont jugés satisfaisantes par les signataires.
- En revanche, la seconde négociation qui porte sur la représentativité donne des résultats plus conflictuels. D'une part, les discussions n'aboutissent qu'à la « position commune » du 9 avril 2008 signée seulement par deux organisations patronales (MEDEF et CGPME) et deux organisations syndicales (CGT et CFDT) ; son contenu engendre un antagonisme durable entre syndicats. D'autre part, la loi de transposition du 20 août 2008, si elle est fidèle à la position commune en ce qui concerne la représentativité, fournit au gouvernement l'occasion d'un coup de force pour introduire des dispositions dérogatoires sur la durée du travail. Cette manœuvre engendre une perte de confiance des syndicats à l'égard du gouvernement dans l'utilisation de la procédure prévue par la loi de démocratisation du dialogue social.

1.3. L'ANI du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail est négocié dans un contexte où un taux de chômage historiquement bas fait anticiper un retour progressif au plein emploi avec des risques futurs de pénuries de main-d'œuvre. Il programme la négociation, à partir de septembre 2008, de trois accords d'application portant respectivement sur l'assurance chômage, la GPEC et le bilan d'étape professionnel. Ces négociations, dont les orientations sont déterminées par l'accord du 11 janvier, s'ouvrent dans un contexte de marché du travail bouleversé par la brutalité de la récession économique. Globalement, leurs résultats apparaissent comme un semi-échec.

- L'accord sur la GPEC du 14 novembre 2008 exprime seulement une volonté des signataires de développer et d'outiller les négociations d'entreprise sur la mise en place de la GPEC. Il semble déconnecté des problèmes immédiats qui se posent alors dans les entreprises (Plans de sauvegarde de l'emploi) et ne recueille que deux signatures syndicales (CFDT et CFE-CGC).
- Trois organisations syndicales (CGT, CGT-FO et CFTC) estiment que l'avenant sur le bilan d'étape professionnel, signé le 3 mars 2009, comporte de fortes ambiguïtés et privilégie les intérêts des employeurs. Elles font connaître leur opposition, ce qui entraîne la nullité du texte.
- Enfin l'accord du 23 décembre 2008 relatif à l'assurance chômage, sur lequel nous reviendrons (*infra* 4), ne recueille qu'une signature syndicale (CFDT) et ne peut être agréée par le gouvernement que parce que la CFE-CGC retire finalement son opposition (alors que la CGT et la CGT-FO la maintiennent).

En revanche, une négociation sur la formation professionnelle continue, non prévue par l'ANI du 11 janvier et imposée par la pression qu'exerce en 2008 le gouvernement, aboutit à l'accord unanime du 7 janvier 2009 qui, après de vives escarmouches, est transposé

⁴ Il s'agit de la première application de la loi sur la modernisation du dialogue social (voir Encadré).

d'une manière jugée globalement acceptable par les signataires, malgré diverses réticences (loi du 24 novembre 2009).

1.4. Si la crise économique perturbe et affaiblit la dynamique créée par l'ANI du 11 janvier 2008, elle est aussi à l'origine d'une nouvelle vague de négociations interprofessionnelles qui ont pour objet d'en gérer les conséquences⁵.

- L'indemnisation du chômage partiel est sensiblement améliorée, avec un accroissement de l'apport de l'Etat, par un avenant du 15 décembre 2008 (signé par toutes les organisations sauf la CGT), puis par un accord signé entre l'Etat et l'Unédic sur le financement de l'APLD⁶.
- Les CRP⁷ n'étaient pas évoquées par l'ANI du 11 janvier 2008 parmi les négociations à venir qu'il programmait. C'est l'éclatement de la crise qui conduit les négociateurs de l'ANI sur l'assurance chômage à inclure ce dossier. Un ANI du 23 décembre 2008 (signé par toutes les organisations) et des modifications ultérieures alignent pratiquement la CRP sur le régime, jusqu'alors plus favorable, des CTP⁸ créés par l'Etat.
- En juin 2009, patronat et syndicats engagent une négociation sur « la gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi ». L'accord signé le 8 juillet 2009 (par toutes les organisations sauf la CGT) est d'ambition modeste ; il porte principalement sur l'amélioration du contenu ou l'élargissement de l'usage des dispositifs existants (chômage partiel, CRP...). Par ailleurs, l'accord prévoit une seconde phase de négociation qui doit porter sur les conditions de « sortie de la crise »

1.5. Ce nouvel élan de la négociation interprofessionnelle s'interrompt alors qu'un vaste programme devait en principe couvrir l'année 2009. En effet, après que le gouvernement ait proposé un agenda social le 9 avril 2009, patronat et syndicats décident le 27 mai d'ouvrir, en plus de la négociation sur les conséquences sociales de la crise (*supra*), trois « délibérations sociales » portant respectivement sur la modernisation du dialogue social, sur le paritarisme et sur la politique industrielle et économique.

- En ce qui concerne la modernisation du dialogue social, treize réunions se déroulent entre le 22 juin 2009 et le 13 janvier 2011. Elles portent principalement sur les IRP⁹ et ne débouchent sur aucun progrès significatif. Elles se poursuivront en 2011 (*infra* 8.1), toujours dans le cadre d'une délibération sociale puisque les conditions d'ouverture d'une négociation n'ont pas été réunies.

Dans le cadre de cette même délibération, un groupe de travail a été créé pour traiter du dialogue social dans les TPE¹⁰. Ses travaux s'ouvrent le 13 octobre 2009 ; le MEDEF et la CGPME y mettent un terme dès le 18 décembre 2009 en considérant qu'il est impossible d'ouvrir une négociation car elles refusent toute présence de représentants syndicaux dans les TPE. Cette décision suscite un vif mécontentement des syndicats et de l'UPA. Le 20 janvier 2010, ils signent ensemble (à l'exception de la CGT-FO) une lettre au Premier ministre sur la représentation du personnel et la mesure de la représentativité syndicale dans les PME. Le gouvernement reprend le dossier. Il sera finalement traité par une loi du 15 octobre 2010 qui, après une vigoureuse offensive du MEDEF et de la CGPME auprès des parlementaires de l'UMP, donne largement satisfaction à ces deux organisations. Leur

⁵ Voir sur cette période : Jacques Freyssinet, « Les négociations collectives et les politiques publiques face aux conséquences sociales de la crise économique », *Revue de l'OFCE*, n° 115, octobre 2010.

⁶ Activité partielle de longue durée.

⁷ Conventions de reclassement personnalisé.

⁸ Contrats de transition professionnelle.

⁹ Instances de représentation du personnel dans l'entreprise.

¹⁰ La loi du 20 août 2008 sur la représentativité syndicale renvoie la question de la mesure de la représentativité dans les TPE à une négociation interprofessionnelle dont elle fixe l'échéance au 30 juin 2009.

attitude est dénoncée par les syndicats et l'UPA comme une violation de la loyauté dans la négociation.

- En ce qui concerne le paritarisme, sept réunions ont lieu entre le 23 décembre 2009 et le 7 décembre 2010. Elles donnent lieu à un important travail d'inventaire des modalités du paritarisme avec l'établissement de « constats partagés » et avec de premiers échanges sur sa gouvernance et son financement. Mais ce n'est que le 11 janvier 2011 qu'est décidée l'ouverture de négociations (*infra* 7).
- En ce qui concerne, enfin, la politique économique et industrielle, la délibération sociale s'ouvre le 23 décembre 2009. Quatre groupes de travail sont créés : qualification du personnel, financement des entreprises, financement de la protection sociale et indicateurs économiques et sociaux. On peut s'interroger sur les produits de cette délibération sociale, mise à part la mise en ligne en février 2010 d'un tableau de bord « issu du dialogue économique entre les organisations syndicales et le MEDEF »¹¹. L'« engagement d'une réflexion sur le financement de la protection sociale » qui figure parmi les thèmes de l'agenda 2011 (*infra* 8.3) semble donner suite au mandat de l'un des quatre groupes de travail qui n'a pas dû être très productif puisque l'on ne se propose aujourd'hui que d'« engager » la réflexion.
- Signalons de plus qu'il est tout aussi difficile de trouver des résultats concrets pour la deuxième phase de négociation « sortie de crise » qui a été décidée par l'accord du 8 juillet 2009 (*supra*) et ouverte le 2 octobre 2009. Après la mise en route de quelques groupes de travail, les discussions semblent s'être définitivement enlisées.

Au total, il n'est pas excessif de conclure à un vide presque total de la négociation interprofessionnelle entre le début de juillet 2009 et la fin de 2010¹². Le contraste est considérable avec le vaste programme qui lui est fixé pour l'année 2011.

2 L'AGENDA SOCIAL 2011

Le 10 janvier 2011 les organisations patronales et syndicales, à l'exception de la CGT, adoptent un agenda social. Dans le cadre d'un « cycle pluriannuel de délibérations et de négociations », elles retiennent onze thèmes qui seront abordés au cours des deux semestres de 2011¹³.

Premier semestre :

- Emploi des jeunes (priorité)
- Assurance chômage
- APEC
- Retraites complémentaires
- Modernisation du dialogue social
- Modernisation du paritarisme
- Bilan d'étape professionnel
- Financement de la protection sociale

¹¹ Ce tableau de bord est présenté comme « conçu et réalisé par un groupe de travail composé des représentants des cinq organisations syndicales de salariés et du MEDEF » dans le cadre de la commission Dialogue économique du MEDEF entre juin 2006 et juin 2009.

¹² Mis à part l'ANI du 6 novembre 2009 créant un portail « les liens vers l'emploi ».

¹³ Pour certains, leur examen pourra se prolonger en 2012.

Deuxième semestre :

- Emploi et sécurisation des parcours professionnels
- Qualité de vie au travail
- Emploi des seniors

On chercherait en vain dans toute l'histoire de la négociation collective en France un programme aussi ambitieux¹⁴. Il est nécessaire de réfléchir sur la signification de ce renouveau après dix-huit mois sans accord interprofessionnel.

2.1. Une urgence politique

La relance de la négociation répond d'abord à une urgence politique. Le conflit sur les retraites laisse les syndicats dans une situation paradoxale. D'un côté, ils semblent avoir perdu la bataille en n'obtenant du gouvernement ou du Parlement que des concessions limitées qui laissent intacts les choix initiaux. De l'autre, ils ont démontré une capacité de mobilisation exceptionnelle ; ils ont vu s'améliorer la confiance que leur accordent les salariés ; ils ont réussi, non sans difficultés, à maintenir jusqu'au bout une image d'unité d'action. Il est indispensable pour eux de ne pas en rester là, mais, le dialogue étant provisoirement rompu avec le gouvernement, seule la négociation offre le moyen de reprendre l'initiative.

Le patronat a prudemment quitté le devant de la scène pendant le conflit des retraites et s'est contenté d'un soutien, convaincu mais discret, au gouvernement. Sur le dialogue social dans les TPE, le MEDEF et la CGPME ont refusé une négociation qui était requise par la loi pour privilégier une efficace action de lobbying auprès du Parlement. Dans les deux cas, les résultats apparaissent satisfaisants pour le patronat, mais la méthode est en contradiction avec le discours qu'il martèle depuis plus de dix ans sur l'autonomie et la responsabilité des acteurs sociaux. En 2011, il lui importe de démontrer une capacité d'initiative et de redonner au dialogue social une visibilité, ne serait-ce que pour se garantir des incertitudes électorales de 2012¹⁵.

Le 19 octobre 2010, Laurence Parisot se dit « préoccupée » par l'ampleur des mobilisations contre la réforme des retraites et demande à « tout le monde d'apaiser le climat social le plus vite possible »¹⁶. Le 25 octobre, lors d'une émission de télévision, François Chérèque réclame l'ouverture d'une négociation sur l'emploi des jeunes et des seniors. Laurence Parisot, également présente, dit son accord pour « ouvrir une délibération sociale » sur ce thème. Soulignons que, dès le 25 août, Jean-Claude Mailly avait déjà demandé au gouvernement d'organiser une réunion de concertation tripartite sur l'emploi des jeunes. Le retour de l'UIMM aux commandes de la politique sociale du MEDEF apporte à ce dernier une doctrine et des compétences utiles pour cette relance¹⁷.

¹⁴ Rappelons que la négociation sur les salaires a toujours relevé de la seule compétence des branches et des entreprises. La négociation interprofessionnelle n'aborde donc pas la question du pouvoir d'achat des salariés. Pour ceux-ci, la question n'est soulevée qu'indirectement à travers l'introduction du thème du partage de la valeur ajoutée dans la délibération sur la modernisation du dialogue social (*infra* 8.1). En revanche, la négociation interprofessionnelle a un impact majeur sur le pouvoir d'achat des retraités (*infra* 3) et des chômeurs (*infra* 4).

Rappelons aussi que la négociation sur la pénibilité du travail, prévue par la loi Fillon de 2003 portant réforme des retraites, s'est ouverte en février 2005 pour échouer en juillet 2008. Le thème n'est pas réinscrit à l'agenda 2011 malgré les conséquences qu'engendre dans ce domaine la loi de réforme des retraites du 9 novembre 2010. Tout au plus pourra-t-il être abordé dans le cadre de la délibération sociale sur la qualité de vie au travail (*infra* 8.5) et du bilan des accords sur l'emploi des seniors (*infra* 8.6).

¹⁵ Laurence Parisot déclare le 14 novembre : « nous souhaitons avoir des relations de travail et de construction avec les organisations syndicales et sans l'Etat » (*aef.info*, Dépêche n° 140566).

¹⁶ Sauf précision contraire, les citations des organisations patronales et syndicales sont tirées de leur site ou de leurs publications.

¹⁷ Jean-François Pilliard, délégué général de l'UIMM a été nommé président de la commission « Protection sociale » du MEDEF. En novembre 2010, le mensuel de l'UIMM explicite la stratégie de cette organisation : « La perspective qui s'ouvre paraît doublement opportune. D'abord, elle permet de placer le dialogue social direct entre le patronat et les syndicats au cœur des relations sociales. Cette

Enfin, le gouvernement est hors d'état d'activer dans l'immédiat la procédure de la loi de modernisation du dialogue social pour fixer un agenda social et imposer aux négociateurs les « documents d'orientation » qu'elle prévoit. Il ne peut donc que renvoyer la balle aux partenaires sociaux¹⁸.

Le dialogue social interprofessionnel constitue la seule voie pour empêcher que s'installe jusqu'en 2012 un constat de carence des mécanismes de la régulation sociale.

2.2. Un menu controversé

Le programme adopté le 11 janvier 2011 est le résultat d'une suite de discussions bilatérales et de compromis successifs.

- Il faut mettre de côté les négociations incontournables (assurance chômage, retraites complémentaires, APEC, bilan d'étape professionnel) qui sont imposées par le calendrier (*infra* 2.3).
- L'amorçage initial résulte de l'accord exprimé dès la fin octobre par François Chérèque et Laurence Parisot pour ouvrir des discussions sur l'emploi des jeunes et des seniors. Des tensions se manifestent rapidement. D'une part, la CGT veut élargir à une négociation globale sur l'emploi tandis que le MEDEF n'accepte de négocier que sur l'emploi des jeunes. D'autre part, la CFDT souhaite ouvrir une deuxième étape de négociation sur la modernisation du marché du travail pour évoquer « les évolutions des parcours professionnels » ; ce projet suscite les réticences du MEDEF peu intéressé et la méfiance de la CGT, qui y voit un risque de renforcer la précarisation des salariés.
- Le MEDEF souhaite introduire le thème du financement de la protection sociale. Les syndicats acceptent d'en discuter, mais la CGT veut y associer la question de la couverture des besoins des salariés par la protection sociale, ce qui est refusé par le MEDEF.
- La CFE-CGC demande une négociation sur les clauses de non-concurrence et de délégation de pouvoir des personnels d'encadrement. Cette négociation était programmée par l'ANI du 11 janvier 2008 et n'a pas été ouverte. Cependant, elle ne figurera pas dans la sélection finale.
- Sur les deux délibérations sociales en cours (dialogue social et paritarisme), c'est plutôt le MEDEF qui met la pression pour passer à la phase de négociation. La CGT est particulièrement réticente sur le premier sujet où elle voit une offensive camouflée du patronat pour réduire les droits des IRP. Finalement, seul le second thème passera au stade de la négociation.

Si la liste finalement retenue est aussi riche, c'est à la fois parce que plusieurs thèmes s'imposaient et parce qu'il fallait essayer de satisfaire tout le monde, quoique à des degrés inégaux. Ceci n'a pas suffi pour obtenir l'accord de la CGT qui y a vu un agenda « plus médiatique que social » : « rien sur le partage des richesses, rien sur le volume de l'emploi et la question de la sécurisation des parcours est renvoyée à une perspective lointaine » (Michel

démonstration s'avère particulièrement utile après la période d'affrontements de cet automne entre les syndicats et l'Etat... », UIMM, *Actualité*, n° 309, novembre 2010.

¹⁸ Dans son discours de politique générale, le 24 novembre 2010, François Fillon, s'adressant aux partenaires sociaux, affiche seulement une intention : « Début 2011, nous pourrions ensemble fixer le contenu de ce que sera l'agenda social des prochains mois » (*aef.info*, Dépêche n° 141169). Manifestement, les partenaires sociaux ne l'ont pas attendu.

Donnedu) ; la CGT décidera donc de s'associer ou non, au cas par cas, aux discussions programmées. Les autres organisations sont en revanche globalement satisfaites de l'équilibre obtenu après quatre heures de discussions et plusieurs remaniements de la liste initialement présentée par le patronat.

2.3. Des degrés d'engagement inégaux

L'enjeu des discussions n'était pas seulement l'établissement de la liste des thèmes, mais aussi la définition de leur mode de traitement. Trois degrés d'engagement doivent être distingués.

- Des négociations seront ouvertes sur six thèmes. Dans quatre cas, elles étaient *de jure* ou *de facto* obligatoires. S'agissant de l'assurance chômage et des retraites complémentaires, elles s'imposent puisque les conventions précédentes viennent à expiration (*infra* 3 et 4). Pour le bilan d'étape professionnel, après l'annulation de l'avenant du 3 mars 2009 du fait de trois oppositions syndicales (*supra* 1.3), la loi du 24 novembre 2009¹⁹ en a validé la création par l'ANI du 11 janvier 2008 et en a renvoyé la mise en œuvre aux résultats d'une négociation interprofessionnelle à venir. Enfin, la négociation sur l'APEC est imposée par l'application des normes de concurrence de l'Union européenne aux prestations marchandes proposées par cet organisme (*infra* 5). Les seules nouveautés sont donc d'une part, le passage du thème du paritarisme du stade de la délibération sociale à celui de la négociation²⁰, d'autre part, l'ouverture d'une négociation, considérée comme prioritaire, sur l'emploi des jeunes (*infra* 6 et 7).
- Deux délibérations sociales auront pour objet d'examiner les possibilités d'ouverture de négociations ultérieures. Celle sur la modernisation du dialogue social (pour l'essentiel, les IRP) se poursuivra alors qu'elle est entamée depuis juin 2009 sans résultats autres que des états des lieux et des inventaires de questions à traiter. Une seconde délibération sera ouverte au 2^e semestre sur « la qualité de vie au travail » ; elle inclura notamment les conditions de travail, la conciliation de la vie professionnelle et de la vie personnelle ainsi que l'égalité professionnelle hommes / femmes (*infra* 8.5).
- Un troisième registre du dialogue social est introduit ; il engage encore moins ses participants. Sur le financement de la protection sociale (*infra* 8.3), il s'agit de l'« engagement d'une réflexion » dans le cadre de la délibération économique en cours. Pour la modernisation du marché du travail, un « bilan-évaluation » de l'ANI du 11 janvier 2008 sera réalisé, « pouvant déboucher » sur une délibération sur l'emploi et la sécurisation des parcours professionnels (*infra* 8.4). Enfin, s'agissant de l'emploi des seniors, il ne s'agit que d'un « bilan » de l'ANI du 13 octobre 2005²¹ et des accords de branche et d'entreprise (*infra* 8.6).

Cette subtile combinatoire permet à la fois un effet d'affichage global impressionnant et quelques arrangements qui offrent des satisfactions symboliques sans autre engagement²². Au total, négociations obligées mises à part, l'agenda social n'introduit que deux éléments

¹⁹ Loi sur l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie.

²⁰ Ce passage n'est pas explicitement acté par l'agenda du 10 janvier puisqu'il ne fera l'objet d'un accord en bonne et due forme que le lendemain.

²¹ ANI relatif à l'emploi des seniors en vue de promouvoir leur maintien et leur retour à l'emploi.

²² Par exemple, la CFDT, qui insistait sur pour l'ouverture d'une 2^e étape de négociation sur la modernisation du marché du travail obtient un bilan-évaluation pouvant déboucher sur une délibération. Le MEDEF qui refusait de négocier sur l'emploi des seniors ne concède qu'un bilan sur cette question.

nouveaux susceptibles d'avoir des effets normatifs : les négociations sur l'emploi des jeunes et sur le paritarisme.

2.4. Continuité ou rupture ? Cohérence ou fractionnement ?

L'analyse des conditions de discussion de l'agenda et de son contenu conduit à poser deux questions liées.

- L'adoption de l'agenda marque-t-elle une rupture avec la période antérieure, c'est-à-dire avec les dix-huit mois de gel de la négociation collective interprofessionnelle? Ou bien est-elle l'aboutissement d'une nécessaire phase intermédiaire de délibération sociale qui a permis de ré-alimenter le processus entamé en octobre 2006 ? Seule l'analyse ultérieure des résultats des multiples processus programmés permettra de répondre à cette question. Pour l'instant, il faut se borner à noter que les deux négociations nouvelles répondent à des préoccupations disjointes :
 - d'un côté, les effets de la crise économique sur l'emploi des jeunes et le signal fort qu'a donné leur participation aux manifestations sur la réforme des retraites ;
 - de l'autre, les menaces que le gouvernement fait peser sur l'autonomie ou sur les ressources de certaines institutions paritaires et les conséquences à venir des nouvelles règles de représentativité.
- La délibération sociale entamée en octobre 2006 et l'ANI du 11 janvier 2008 qui en a résulté marquaient une étape majeure dans l'évolution des négociations interprofessionnelles. Pour la première fois, après plusieurs échecs, patronat et syndicats (à l'exception de la CGT) parvenaient à signer un accord multidimensionnel de moyen terme portant sur les différentes composantes de la relation d'emploi. Peut-on considérer que l'agenda social 2011 constitue une nouvelle manifestation d'une approche multidimensionnelle de moyen terme ou n'est-il qu'un fourre-tout hétéroclite où chacun peut espérer trouver son compte ? Ici encore, la réponse ne pourra être donnée qu'au terme de l'expérience. Les signataires ont prévu la création d'un comité de suivi qui devrait se réunir tous les quatre mois pour établir un bilan des discussions. Une chose est d'assurer le suivi des résultats, ce qui est bien sûr utile, autre chose est de piloter plusieurs négociations parallèles pour assurer la mise en cohérence de leurs objectifs et de leur contenu.

Ces interrogations nous serviront de guide de lecture pour dégager, de manière provisoire, quelques enseignements des résultats des premières négociations.

3. LES RETRAITES COMPLÉMENTAIRES

Par nature, les régimes complémentaires de retraite, qui sont issus de la négociation collective interprofessionnelle, doivent tenir compte des réformes des régimes de base qui relèvent de la loi. La loi du 9 novembre 2010, qui portait réforme des retraites de base, imposait l'ouverture d'une négociation. Même en l'absence de cette loi, une négociation aurait été nécessaire puisque l'accord précédent venait à échéance. Au 1^{er} trimestre 2009, dans un contexte économique très dégradé, la dernière négociation sur les régimes complémentaires s'était ouverte sur un conflit entre le patronat qui demandait le recul de l'âge minimum de la retraite complémentaire de 60 à 61 ans (avec ensuite une évolution

progressive jusqu'à 63 ans) et les syndicats qui le refusaient. Elle s'était achevée, le 23 mars 2009, par un compromis provisoire²³ qui reconduisait jusqu'à la fin de 2010 les règles en vigueur²⁴ et conditionnait une solution durable à la prise en compte de la réforme du régime général qui était alors annoncée. Tel est le contexte dans lequel s'ouvrent de nouvelles négociations à la fin de 2010²⁵.

Les négociations sur les régimes complémentaires de retraite créent des tensions spécifiques dans chacun des deux camps.

- Du côté patronal, les branches industrielles, au premier rang desquelles l'UIMM, intègrent les retraites complémentaires dans une stratégie globale de gestion du paritarisme envisagé comme un instrument de pacification des relations collectives et de coopération avec tout ou partie des syndicats. À l'opposé les secteurs des banques et des assurances donnent la priorité à l'élargissement des marchés de la retraite par capitalisation, ce qui implique de réduire au minimum le champ des régimes obligatoires par répartition.
- Du côté syndical, l'antériorité et la spécificité de l'Agirc, si elles déterminent directement la stratégie de la CFE-CGC, posent des problèmes plus complexes aux confédérations « ouvrières », en particulier dans leurs relations avec leurs structures cadres : faut-il défendre un régime spécifique ou adopter un objectif de convergence, de mutualisation financière, voire de fusion entre AGIRC Agirc et Arrco ? Les réponses données sont différentes selon les organisations.

3.1. Les enjeux de la négociation

Les retraites complémentaires représentent en moyenne environ 30 % de la retraite totale des non cadres et 60 % de celle des cadres. Elles sont donc un élément déterminant du niveau de vie des retraités du secteur privé. D'entrée, deux questions sont centrales pour les syndicats, la stabilisation des taux de rendement et l'avenir de l'AGFF, mais plusieurs autres s'y ajoutent et accroissent la complexité de la négociation.

■ Les taux de rendement

Face à la dégradation du ratio cotisants / retraités, les organisations patronales ont refusé après l'accord de 1996 et jusqu'en 2003 toute nouvelle augmentation du taux de cotisation. L'équilibre financier n'a été maintenu que par la réduction du taux de rendement, c'est-à-dire du rapport entre la valeur de la pension assurée par chaque point acquis par le salarié (ou valeur de service du point) et le coût d'achat (ou valeur d'achat) de ce point en termes de cotisations. Le taux de rendement effectif a été divisé par deux entre 1963 et 2010 : de 14,2 % à 6,7 % pour l'Agirc et de 12,8 % à 6,6 % pour l'Arrco. Les organisations syndicales ont protesté de plus en plus fortement contre cette évolution.

Dans la période récente, le mécanisme principal de dégradation des taux de rendement a résulté du système de double indexation : indexation sur l'indice du salaire moyen pour le coût d'acquisition des points et sur les prix à la consommation pour la valeur de service du point. Le mouvement pourrait être interrompu par le retour à une indexation unique soit sur

²³ Accord non signé par la CGT.

²⁴ Ce qui impliquait que l'on puise dans les réserves pour combler les déficits courants.

²⁵ Nous nous appuyons largement sur le document établi par Jean-Louis Besnard, *Le renouvellement de l'accord du 23 mars 2009 sur les retraites complémentaires Agirc-Arrco : chronique d'une négociation*, avril 2011.

les salaires, soit sur les prix (*infra* 3.2 : H2 et H3). Le MEDEF ne s'y oppose pas à condition que le taux de cotisation reste inchangé.

La solution retenue par l'accord distingue deux étapes.

- Dans une première phase, d'abord envisagée pour deux ans et finalement ramenée à un an (exercice 2011), des taux de réévaluation différents pour l'Agirc et l'Arrco permettent d'égaliser les taux de rendement des deux régimes.
- Dans la phase suivante, d'abord envisagée pour trois ans et finalement allongée à quatre ans (2012-2015), le taux de rendement est maintenu constant par un mode d'indexation identique de la valeur d'achat et de la valeur de service du point²⁶.

■ L'AGFF et les seuils d'âge

Quand les régimes de retraites complémentaires ont été créés, l'âge légal du droit à la retraite dans le régime général était de 65 ans. Lorsqu'en 1982 la loi avance ce droit à 60 ans, une structure spécifique (ASF²⁷) est créée pour financer l'accès aux retraites complémentaires dès l'âge de 60 ans sans abattement lorsque le salarié répond aux conditions du taux plein du régime général (accord du 4 février 1983). Devenue l'AGFF²⁸ en 2001, cette institution est alimentée par une cotisation sur les salaires. Pour marquer son refus de principe de l'avancement à 60 ans du droit à la retraite, le patronat n'a accepté l'ASF (puis l'AGFF) que comme une structure provisoire dont la reconduction constituait un enjeu de chaque négociation et, aux yeux des syndicats, un moyen de chantage utilisé jusqu'au terme de celle-ci.

Le futur déplacement progressif des seuils d'âge légaux (à 62 et 67 ans) pose la question du champ d'intervention de l'AGFF qui couvre aujourd'hui la période de 60 à 65 ans. Les conditions d'une pérennisation et d'une translation du dispositif constituent un premier point d'affrontement entre patronat et syndicats²⁹. Le MEDEF se dit disposé à accepter une prolongation de 5 ou 6 années à condition d'obtenir (tout comme pour la stabilisation du taux de rendement - *supra*) des contreparties à taux de cotisation inchangé³⁰. Les syndicats prennent acte du déplacement à 62 ans de l'âge du droit à la retraite, mais la CGT, la CGT-FO et la CFTC refusent le déplacement de 65 à 67 ans du droit à retraite sans abattement. En revanche, la CFE-CGC soutient l'alignement sur le régime général, tandis que de la CFDT affiche une position plus complexe : selon elle, le report à 67 ans serait injuste, mais le non déplacement de la seconde borne d'âge aurait pour résultat l'amplification des inégalités.

²⁶ Dans le projet d'accord proposé par le patronat le 9 mars, ces valeurs sont indexées sur les prix. Dans l'accord final, la revalorisation est indexée sur le taux de croissance des salaires moins 1,5 point sans pouvoir être inférieure à l'évolution des prix. L'accord s'appuie sur un « scénario central » (*infra* 3.2) avec un taux de croissance annuel moyen du pouvoir d'achat des salaires de 1,5 %. Derrière l'habillage adopté, l'indexation est donc tendanciellement équivalente à une indexation sur les prix si les hypothèses du scénario de référence sont validées.

²⁷ Association pour la structure financière

²⁸ Association pour la gestion du fonds de financement de l'Agirc et de l'Arrco.

²⁹ Lors de la première séance de négociation, le 25 novembre 2010, un accord signé par toutes les organisations prolonge l'accord du 23 mars 2009 jusqu'au 30 juin 2011, c'est-à-dire jusqu'à la date d'entrée en application de la loi portant réforme des retraites. Cette mesure conservatoire inclut le régime de l'AGFF qui sinon se serait éteint le 31 décembre 2010 et laisse ainsi du temps pour la négociation.

³⁰ Parmi les contreparties évoquées figurent :

- le déplacement de 65 à 67 ans du droit à la retraite sans abattement,
- l'alignement de l'Agirc sur l'Arrco en ce qui concerne les majorations pour enfants (*infra*),
- le déplacement à 60 voire 62 ans du droit à pension de réversion.

Par ailleurs, le MEDEF propose dès le départ d'aligner le taux de rendement de l'Agirc (6,70 %) sur celui de l'Arrco (6,59 %).

L'accord final prolonge l'AGFF jusque fin 2018 (satisfaction donnée aux syndicats), mais intègre le déplacement progressif des seuils d'âge légaux de 60 à 62 et de 65 à 67 ans (satisfaction donnée au patronat)³¹.

■ Les droits conjugaux et familiaux

Ce dossier est particulièrement délicat puisque se combinent d'une part, les traditionnelles inégalités femmes / hommes engendrées par les différences de carrière ou les droits de réversion et, d'autre part, les inégalités entre cadres et non cadres résultant des différences de droits dans les deux régimes³².

- *Droits familiaux (majorations pour enfants)*

Actuellement, les droits familiaux engendrent :

- à l'Arrco, une majoration de 5 % des droits directs à partir de 3 enfants élevés (ou de 5 % par enfant à charge au moment de la liquidation et aussi longtemps que l'enfant reste à charge) ;
- à l'Agirc, une majoration de 8 % à partir de 3 enfants élevés, avec 5 % par enfant supplémentaire et un maximum de 24 %.

S'il se dégage d'entrée un accord de principe sur la nécessité d'une convergence, ses modalités posent problème.

- La CGT, la CGT-FO et la CFTC proposent l'alignement des deux régimes complémentaires sur le régime général, soit une majoration de 10 % à partir de 3 enfants, avec un coût global légèrement augmenté.
- La CFE-CGC, consciente de la difficulté de légitimer une forte inégalité catégorielle en ce domaine, propose de ramener à 12 % le taux maximum de majoration de l'Agirc.
- Le MEDEF et tous les syndicats, sauf la CFDT, sont d'accord pour maintenir des majorations proportionnelles à la pension. Pour lutter contre les inégalités, la CFDT propose une majoration forfaitaire identique pour les deux régimes.

Au terme de la négociation, l'accord unifie les deux régimes sur une base voisine de celle du régime général :

- la majoration est de 10 % pour trois enfants élevés, mais avec un plafond de 1000 € par an ;
- la majoration (non cumulable) de 5 % par enfant à charge est étendue à l'Agirc.

- *Droits conjugaux (pensions de réversion)*

En ce domaine, les problèmes de cohérence et d'équité sont également considérables. Les âges et les taux sont différents au régime général et dans les deux régimes complémentaires. Le régime général n'impose pas de condition d'âge, mais une condition de ressources ; c'est l'inverse pour les régimes complémentaires. Le droit n'existe qu'en cas de mariage alors que se multiplient d'autres formes d'unions. Ces dispositifs sont les reflets d'une conception traditionnelle de la famille conjugale avec *male breadwinner*.

³¹ Cette intégration des nouveaux seuils légaux a pour conséquence la transposition dans les régimes complémentaires des dispositions du régime général qui accordent une retraite anticipée à taux plein : carrières longues, travailleurs handicapés, pénibilité, amiante, situations familiales particulières.

³² En 2009, les droits familiaux représentent 3 % des dépenses Agirc-Arrco et les droits conjugaux 15 %.

Une remise à plat semble s'imposer. Elle déclenche la classique opposition des stratégies d'alignement vers le bas ou vers le haut. Le MEDEF souhaite d'une part, un alignement de l'âge du droit à pension de réversion de l'Arrco (55 ans) sur celui de l'Agirc (60 ans) et, d'autre part, un alignement des deux régimes complémentaires sur le régime général en ce qui concerne le taux de réversion (54 % sous condition de ressources au lieu de 60 %). La CGT et la CFTC demandent l'alignement de l'âge de l'Agirc sur celui de l'Arrco et le maintien de l'absence de condition de ressources. La CFDT est partisan de l'introduction d'une condition de ressource ou d'un plafonnement pour réduire les inégalités.

Le conflit est finalement vidé par la reconduction à l'identique du régime existant, avec toutes les incohérences et inégalités dont il est porteur.

■ La « dualité » Agirc-Arrco

Le régime des cadres est antérieur à celui qui couvre l'ensemble des salariés ; il a toujours été plus favorable. L'écart s'est progressivement réduit, en particulier parce que l'augmentation du plafond de la Sécurité sociale, seuil de déclenchement des cotisations Agirc, a fait passer sous ce seuil une fraction croissante de jeunes cadres³³, privant de ressources l'Agirc pour payer des retraites dont les points ont été acquis dans la période antérieure. De ce fait, des mécanismes de solidarité financière entre Agirc et Arrco ont été créés ; logiquement, ils devraient impliquer une convergence des paramètres des deux régimes.

C'est le MEDEF qui est le plus explicite sur ce sujet. Ainsi le chef de la délégation patronale, Jean-François Pilliard, déclare-t-il : « On ne peut continuer à organiser l'avenir des régimes à partir de concepts reposant sur des catégories professionnelles »³⁴. On voit se dessiner, à l'arrière-plan, le projet de réforme systémique du MEDEF sur la base d'un régime unifié par points. La CFDT, toujours au nom de la réduction des inégalités, situe le rapprochement entre les deux régimes dans la perspective d'une réforme globale du système de retraite qu'elle revendique. La CFE-CGC naturellement, mais aussi la CGT et la CGT-FO sont opposées à une mutualisation des ressources et *a fortiori* à une fusion des régimes. Par l'intermédiaire de l'UGICT, la CGT met l'accent sur le risque qu'une fusion ne précipite les cadres vers les dispositifs volontaires de capitalisation.

Dans la première phase de la négociation, le conflit paraît s'aiguiser. Le projet présenté le 9 mars par le patronat inclut, outre l'alignement des taux de rendement (*supra*), l'alignement des majorations pour enfants, un recul pour les pensions de réversion, la mise à l'étude de la réduction voire de la suppression de la Garantie minimale de points (GMP)³⁵. Il souligne, parmi ses considérants initiaux, « la nécessité de renforcer l'arrimage des régimes Agirc et Arrco en vue de leur consolidation ». La CFE-CGC parle alors de « la disparition programmée du statut cadre et de la mort de l'Agirc ».

L'accord du 18 mars fait disparaître le considérant provocateur ; il ne subsiste que la création d'un groupe de travail paritaire Agirc-Arrco qui étudiera « les éléments de mise en cohérence ». Comme nous l'avons vu, les pensions de réversion sont conservées à l'identique. Il n'est plus question de la réduction ou suppression de la GMP.

³³ On estime aujourd'hui qu'environ 20 % des cadres ont des salaires inférieurs au plafond de la Sécurité sociale.

³⁴ *aef.info*, Dépêche n° 145032, 24/02/11.

³⁵ La GMP permet aux cadres dont le salaire ne dépasse pas le plafond de la Sécurité sociale (donc n'est pas soumis à cotisation à l'Agirc) de se créer des droits à l'Agirc grâce à une cotisation forfaitaire annuelle.

Les différents enjeux qui viennent d'être analysés débordent largement du seul cadre financier. Cependant, leur traitement conjoint est, en principe, soumis à une contrainte d'équilibre financier à long terme des deux régimes complémentaires ; cette contrainte est acceptée par toutes les organisations, patronales comme syndicales.

3.2. Les conditions de l'équilibre financier

■ Les scénarios

Le cadrage des enjeux financiers de la négociation est déterminé par les hypothèses retenues sur l'évolution à long terme (2040) de deux variables socio-économiques : le taux de chômage et le taux de croissance annuel du pouvoir d'achat des salaires (assimilé au taux de croissance de la productivité du travail par tête). Le tableau 1 permet de comparer les hypothèses retenues par le COR³⁶ en avril 2010 et par les experts Agirc-Arrco en décembre 2010.

Le scénario « central » Agirc-Arrco (S2) est plus pessimiste en matière de taux de chômage (7,0 %) que le scénario B du COR qui avait été retenu par le gouvernement pour calculer l'équilibre financier de la réforme du régime légal (4,5 %). Un scénario S3, encore plus pessimiste (ou « réaliste »), a été chiffré à la demande du MEDEF, tandis qu'un scénario S1, plus optimiste (ou « volontariste »), a été chiffré à la demande de la CGT³⁷. Les autres syndicats raisonnent en référence à S2.

Tableau 1. : Scénarios financiers à long terme : hypothèses macroéconomiques

	Taux de chômage	Taux de croissance annuel de la productivité du travail par tête*
Scénarios du COR (2021-2050)		
A	4,5	1,8
B	4,5	1,5
C	7,0	1,5
Scénarios Agirc-Arrco-AGFF (tendanciel 2040)		
S1	4,5	1,8
S2	7,0	1,5
S3	9,0	1,2
*Pour Agirc-Arrco, taux de croissance annuel du pouvoir d'achat des salaires, supposé tendanciellement égal au taux de croissance de la productivité du travail par tête		

Sources :

- COR, Retraites : perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010, Huitième rapport, avril 2010.
- Agirc-Arrco, Note I. Perspectives financières, 21/12/2010.

³⁶ Conseil d'orientation des retraites.

³⁷ Il correspond au scénario A du COR.

Ces trois scénarios sont croisés avec trois hypothèses sur l'évolution des taux de rendement :

- H1 : poursuite de la tendance actuelle (rendements décroissants),
- H2 : rendement constant avec deux indexations sur les prix,
- H3 : rendements constants avec deux indexations sur le salaire moyen.

Sans entrer dans le détail des résultats du chiffrage des différents cas de figure, il faut en retenir le résultat principal : sauf si l'on combine le scénario le plus optimiste (S1) et l'hypothèse de taux de rendement décroissants (H1), l'ensemble Agirc-Arrco est lourdement déficitaire à long terme. L'épuisement des réserves se situerait dans la fourchette 2018-2033.

La transposition du recul de l'âge légal de la retraite crée une importante marge de manœuvre financière pour les régimes complémentaires. Cependant, cet avantage se réduira progressivement. Dans un régime par points, repousser l'âge de départ signifie que les cotisants accumulent plus de droits à pension. De ce fait, l'Arrco ne sortirait du rouge que pendant quelques années (2017-20) et pas du tout l'Agirc.

À long terme, les deux régimes seraient déficitaires, surtout si l'on interrompait la dégradation du taux de rendement. Le prélèvement sur les réserves ne peut être qu'une solution transitoire. Les questions précédemment posées (*supra* 3.1) devaient donc être traitées par les négociateurs sous une contrainte globale d'accroissement des ressources et/ou de réduction des dépenses.

■ Les taux de cotisation

Dès le départ, le MEDEF refuse toute augmentation au nom de l'impact négatif qu'exercerait un alourdissement du coût salarial sur la compétitivité des entreprises. Ce refus est réaffirmé tout au long de la négociation.

Les positions des syndicats sont différenciées.

- La CGT donne la priorité à l'élargissement de l'assiette, d'une part, en soumettant à cotisation les éléments de rémunération qui y échappent (intéressement, participation, stock-options), d'autre part, en faisant contribuer les « revenus financiers des entreprises ». Les autres organisations n'y sont pas favorables : d'une part, à long terme, une assiette salariale élargie crée aussi des droits à pension élargis, donc ne résout pas les problèmes de déficit ; d'autre part, il leur semble inopportun de préconiser un financement par des revenus financiers alors que leur instabilité a été un argument majeur pour critiquer les retraites par capitalisation.
- La CGT-FO et la CFTC préconisent l'augmentation pure et simple des taux de cotisation. Sans s'y opposer, la CFDT souligne l'impact négatif qu'elle aurait sur le pouvoir d'achat des salariés.
- La CFE-CGC propose d'élargir l'assiette des cotisations Agirc qui, selon elle, pourraient être perçues à partir de 80 % du plafond de la Sécurité sociale. Il s'agirait donc soit d'une augmentation du taux de cotisation global, soit d'un transfert de ressources de l'Arrco vers l'Agirc.

La fermeté de la position patronale réduit l'espace des possibles : des améliorations, en particulier sur le taux de rendement et sur les sorties anticipées, ne sont possibles que moyennant des économies compensatrices et/ou dans le cadre d'une liquidation progressive des réserves.

■ La trésorerie

Les pensions sont payées au début de chaque trimestre pour le trimestre à venir. Sans que la question apparaisse comme un thème de débat dans la négociation, le principe d'une mensualisation du versement est rapidement considéré comme acquis. Cette mesure, apparemment indolore pour les retraités, engendre un gain potentiel considérable grâce au rendement financier des économies réalisées sur la trésorerie. Elle réduirait de moitié le déficit cumulé prévisionnel (tableau 2 *infra*). On admira la discrétion dont ont su faire preuve les négociateurs sur ce point³⁸.

3.3. La nature du compromis

Après une séance de négociation assez conflictuelle, le 9 mars 2011, une longue réunion, le 18 mars, coupée de discussions bilatérales du patronat avec la CFDT et la CGT-FO, aboutit à un projet d'accord qui inclut d'ultimes concessions patronales. D'un point de vue global, il pourrait sembler que, moyennant l'acceptation de contreparties, patronat et syndicats ont obtenu satisfaction sur les deux objectifs prioritaires qu'ils s'étaient respectivement fixés au départ.

Pour le patronat :

- La translation des seuils d'âge légaux est prise en compte dans l'accord, alors que tous les syndicats les ont vigoureusement combattus à l'occasion de la réforme du régime légal (mais la transposition sur les âges s'applique aussi aux droits de sorties anticipées) ;
- le taux de cotisation reste inchangé pour toute la durée de l'accord (mais au prix de l'épuisement tendanciel des réserves).

Pour les syndicats :

- la baisse du rendement est interrompue pour quatre ans à l'Arrco, trois ans à l'Agirc (mais dans le cadre d'une indexation *de facto* sur les prix) ;
- l'AGFF est reconduite jusqu'à fin 2018 alors que les conventions antérieures ne portaient que sur deux ou quatre années (mais au prix d'une translation des seuils d'âge).

■ Bilan financier

Le tableau 2 résume les évaluations fournies aux négociateurs pour la réunion finale³⁹.

Quelques faits majeurs se dégagent :

- l'impact principal résulte de la réforme du régime légal : d'une part, le déplacement des seuils d'âge, d'autre part, la prise en compte des différents droits à une retraite anticipée sans abattement ;
- l'alignement du taux de rendement de l'Agirc sur celui de l'Arrco compense globalement la stabilisation du taux de rendement, mais avec un impact opposé sur les deux régimes ;
- la mensualisation des pensions, fort discrètement évoquée pendant la négociation, a un effet massif grâce aux rendements de la trésorerie ainsi dégagée ;

³⁸ La CGT-FO a rangé cette disposition parmi les aspects positifs de l'accord pour les salariés.

³⁹ Avant prise en compte de l'ultime modification sur les droits familiaux (dont l'impact est globalement négligeable).

- l'horizon d'épuisement des réserves se situe autour de 2030 pour l'Arrco et de 2020 pour l'Agirc.

Les termes de l'accord ne sont donc pas soutenables à long terme. Le prélèvement sur les réserves permet de repousser des choix qui seraient aujourd'hui inacceptables par l'une ou l'autre partie.

Tableau 2. : Impact financier de l'accord Agirc-Arrco sur la période 2011-2030
(En Milliards d'euros)

	AGIRC	ARRCO	AGIRC + ARRCO
Résultats cumulés avant la réforme du régime légal de 2010			
Impact de la réforme du régime légal	-41,1	-76,1	-117,2
Résultats cumulés hors mesures d'accompagnement	+26,4	+47,2	+73,6
Résultats cumulés avec mesures d'accompagnement	-12,9	-10,2	-23,1
Alignement rendement Agirc sur Arrco	-14,7	-28,9	-43,6
Stabilisation taux de rendement 2012-2015	+7,4	+1,3	+8,7
Divers*	-2,7	-6,4	-9,1
Résultat global	+0,2	+1,3	+1,5
Mensualisation du versement des pensions	-9,9	-32,6	-42,5
	+5,9	+15,1	+20,9
Année d'épuisement des réserves :			
- sans la mensualisation	2016-17	2031	2029
- avec la mensualisation	2023	2033	2031
* Coûts de gestion, action sociale, majorations enfants.			

Source : GIE Agirc-Arrco

■ Les positions des organisations

• *Les syndicats signataires*

Les trois organisations syndicales signataires (CFDT, CGT-FO et CFTC) retiennent les mêmes aspects positifs⁴⁰ : pérennisation de l'AGFF jusqu'en 2018, arrêt pendant quatre ou trois ans de la dégradation du taux de rendement, amélioration des droits familiaux pour une grande majorité des retraités, sauvegarde des pensions de réversion. Les différences entre elles portent sur les insatisfactions qu'elles expriment.

Si la CFDT a décidé de signer « un accord équilibré qui comporte de réelles avancées pour les salariés » et si elle ne demandait pas une augmentation des cotisations qui aurait dégradé le pouvoir d'achat des salariés, elle formule deux regrets. Elle aurait souhaité un plancher plutôt qu'un plafond pour les droits familiaux (et plus fondamentalement, l'abandon de leur proportionnalité au salaire). Elle déplore l'absence d'engagements du patronat au-delà de 2015, en particulier sur la stabilisation des taux de rendement.

⁴⁰ Ainsi que l'UNSA qui « porte un jugement positif » sur l'accord.

La CGT-FO rappelle que « le recul des bornes d'âge de 60 à 62 ans et de 65 à 67 ans est toujours inacceptable » et qu'elle « continuera à revendiquer l'abrogation de la loi du 9 novembre 2010 », mais elle considère que « ce n'est pas à travers une négociation qu'on peut remettre en cause une loi ». Elle estime que l'accord « entérine des garanties importantes pour les salariés » et se félicite de l'abandon final par le patronat du projet de convergence entre l'Arrco et l'Agirc. Elle regrette qu'il n'y ait pas eu « une petite augmentation des cotisations », mais souligne que le problème sera posé en 2015.

La CFTC a d'abord exprimé une appréciation négative « un projet d'accord qui est loin de satisfaire la CFTC » et laissé planer une menace d'opposition⁴¹. Ses critiques portaient principalement sur le rejet de sa proposition d'une hausse (faible) des taux de cotisation et sur le plafonnement des droits familiaux. Elle a finalement décidé non seulement de ne pas faire opposition, mais de signer l'accord pour « pérenniser à tout prix le dispositif » et éviter « l'ouverture d'une porte à la gestion par l'Etat ».

- *Les syndicats non signataires*

Les deux organisations non signataires développent des critiques différentes.

La CGT refuse le report des seuils d'âge dont elle rappelle que tous les syndicats l'avaient combattu lors de la réforme du régime légal en 2010. Elle avait fait de l'augmentation des ressources une condition absolue à la signature d'un accord ; le compromis proposé conduit à l'épuisement des réserves donc, à terme, à l'abaissement inéluctable du taux de rendement. De plus, l'indexation *de facto* des valeurs d'achat et de service du point sur les prix engendre un élargissement tendanciel de l'écart entre les pensions et les salaires (amplifié pour l'Agirc). Si elle dénonce un accord « particulièrement dangereux pour les retraités actuels et futurs », la CGT est prudente sur le droit d'opposition qu'elle serait disponible pour exercer si les conditions en étaient réunies, notamment si deux autres organisations syndicales y étaient favorables ».

La CFE-CGC s'oppose radicalement au nom des intérêts catégoriels de ses adhérents : « un accord inacceptable », « un dogme égalitariste qui rapproche étrangement la CFDT du MEDEF », un accord qui « spolie les classes moyennes », « la mort du modèle social solidaire au profit des contrats individuels privés ». Elle dénonce « ceux qui veulent détruire l'Agirc en nous jetant dans les griffes des assureurs privés ». Ses critiques portent principalement sur la moindre revalorisation initiale du point Agirc et sur les limitations des droits familiaux qui frappent l'encadrement. Elle voit dans l'accord la « tentative d'un transfert » de 5 Md€ de l'Agirc vers l'Arrco. « La CFE-CGC est prête à exercer son droit d'opposition et appelle deux autres organisations syndicales à la rejoindre »⁴².

- *Les organisations patronales*

Au terme de la négociation, les déclarations du chef de file de la délégation patronale, Jean-François Pilliard, puis de Laurence Parisot pour le MEDEF sont convergentes et très positives.

- Cet « accord historique » marque « un changement de paradigme » : il rompt avec la tendance à l'augmentation des cotisations sociales qui semblait inexorable.

⁴¹ Selon sa représentante Pascale Coton, elle avait à l'issue de la négociation « 99 % de chances de ne pas signer ». Compte tenu de l'opposition potentielle de la CFE-CGC et de la CGT (*infra*), une opposition de la CFTC aurait entraîné la disparition de l'accord qui aurait été « réputé non écrit ».

⁴² Par ailleurs, elle a annoncé qu'elle « étudiait la possibilité » d'attaquer l'accord en justice au motif de l'abaissement du taux de rendement de l'Agirc.

- L'accord « s'inscrit dans la droite ligne de la réforme des retraites du régime général et du « Pacte pour l'euro » qui préconise très clairement que les régimes de retraite doivent évoluer en fonction de l'évolution démographique et donc de l'espérance de vie. Le recul des deux bornes d'âge (...) est aujourd'hui entériné par le dialogue social ».
- La démonstration est faite de la capacité de la gestion paritaire « à retourner la tendance (...) dans un contexte de difficultés financières ».

* * *

Les termes du compromis final apparaissent clairement et l'appréciation que l'on peut porter sur l'accord est fonction des pondérations accordées à ses différentes composantes. La signification de l'accord ne peut être mesurée qu'en lien avec celui approuvé quasi simultanément sur l'assurance chômage. Nous y reviendrons en conclusion.

4. L'ASSURANCE CHOMAGE

Les négociations sur l'assurance chômage conduisent à s'interroger sur un étonnant revirement de situation. Alors que l'ANI du 23 décembre 2008, qui venait à expiration, avait été rejeté par quatre des cinq organisations syndicales et que ses conditions d'agrément avaient engendré du côté patronal un vif mécontentement de la CGPME, les discussions s'ouvrent en janvier 2011 dans un climat où personne ne semble souhaiter remettre en question les principes de base de la convention précédente. Un retour en arrière est donc indispensable.

4.1. Le bilan de l'ANI du 23 décembre 2008

La négociation de 2011 porte l'empreinte du contexte conflictuel dans lequel se sont situés la signature de l'accord précédent et l'agrément de la convention qui en résultait.

■ Le contenu de l'accord

L'ANI du 23 décembre 2008 introduit à la fois des innovations majeures et quelques aménagements limités des règles antérieures.

- La principale innovation est l'adoption de la filière unique c'est-à-dire du principe d'égalité, jour pour jour, entre durée de cotisation et durée de droit à indemnisation dans le cadre de planchers et de plafonds.
- La réduction de 6 à 4 mois de la durée minimum de cotisation ouvrant droit à prestation favorise l'accès des travailleurs précaires. En revanche, certaines tranches de chômeurs à longue durée de cotisation voient leurs droits réduits.
- La prime forfaitaire pour les jeunes non indemnisés, prévue par l'article 3 de l'ANI du 11 janvier 2008, disparaît. Le patronat avait d'abord proposé plusieurs versions d'une prime remboursable qui aurait été versée aux jeunes ayant travaillé cinq, puis quatre mois. Lorsqu'il a accepté la réduction à quatre mois de la durée minimum d'affiliation pour l'ensemble des salariés, il a retiré la prime forfaitaire du projet d'accord⁴³.

⁴³ Formellement, cette position est en contradiction avec la rédaction de l'article 3.d de l'ANI du 11 janvier 2008 : « Il est instauré pour les jeunes de moins de 25 ans, involontairement privés d'emploi et ne remplissant pas les conditions de durée d'activité antérieure ouvrant l'accès aux allocations du régime d'assurance chômage, une prime forfaitaire servie par celui-ci » (Souligné par nous).

- Pour le chômage saisonnier, les dispositions restrictives introduites par l'ANI de 2005 sont supprimées⁴⁴.
- Le patronat impose une procédure de baisse des cotisations au prorata des excédents de gestion constatés chaque semestre selon une formule d'application automatique.

Le refus de signature de quatre confédérations syndicales s'appuie principalement sur la clause de réduction automatique des cotisations⁴⁵ et sur la réduction des droits à durée d'indemnisation pour certaines catégories de salariés à forte ancienneté.

■ Les conditions de l'agrément de la convention

- Un préalable à l'agrément de la convention était la levée de l'une des trois oppositions syndicales à l'accord (CGT, CGT-FO et CFE-CGC). C'est chose faite lorsque la MEDEF fait savoir à la CFE-CGC qu'il ne demandera pas au 1^{er} juillet 2009 l'application de la clause de réduction de la cotisation.
- À l'occasion de la procédure d'agrément de la convention, le gouvernement admet la légitimité d'une objection présentée par la CGT-FO : la condition de 6 mois de cotisation pour une réouverture des droits dans les 12 mois suivant une première ouverture sur la base de 4 mois de cotisation est illégale⁴⁶.
- Par ailleurs, le gouvernement crée temporairement une prime unique de 500 € pour les demandeurs d'emploi ayant travaillé au moins 305 heures (2 mois) dans les 28 derniers mois sans s'ouvrir de droit à indemnisation. Bien que cette mesure ne soit pas soumise à une condition d'âge, elle pallie partiellement et provisoirement le non respect dans l'ANI du 23 décembre 2008 de la disposition de l'ANI du 11 janvier 2008 concernant les jeunes chômeurs⁴⁷.

Si ces trois changements ne conduisent aucune des quatre confédérations non signataires à approuver la convention, ils aboutissent néanmoins à en réduire significativement les aspects négatifs. Le choc en retour provient de la CGPME. Elle avait signé l'accord sous réserve d'une baisse effective des cotisations au 1^{er} juillet 2009 ; sa réaction est donc vive (mais sans effet) lorsqu'elle a connaissance de l'engagement pris par le MEDEF à l'égard de la CFE-CGC. Elle voit ensuite l'agrément supprimer la clause de conditionnalité (4 mois / 6 mois) pour laquelle elle avait farouchement combattu. Au total, seuls le MEDEF et la CFDT semblent initialement satisfaits de l'accord et de la convention.

■ Les premiers éléments de la convention

L'Unédic a réalisé une première évaluation des effets de la convention portant sur ses dix-huit premiers mois d'application⁴⁸. Relativement à la convention précédente, le coût additionnel est évalué à 1,2 Md€, dont 1 Md€ résulte de la réduction de 6 à 4 mois de la durée minimum de cotisation (313 000 entrées à ce titre concernant 280 000 personnes). Du fait de la durée de la période d'observation, les effets constatés sur l'indemnisation ne portent que sur les allocataires qui présentent une période d'affiliation inférieure à 18 mois. Il restera donc

⁴⁴ Cet accord limitait à trois le nombre de périodes successives de versement des allocations ; il était donc sur le point de commencer à faire effet.

⁴⁵ Selon les chiffres alors réalisés par l'Unédic, les excédents prévus auraient permis à partir du 1^{er} juillet 2009 une baisse des cotisations de l'ordre de 0,25 point.

⁴⁶ Afin d'apaiser les craintes de la CGPME, qui redoutait une ruée des étudiants additionnant des petits boulots de vacances, il avait été prévu qu'en cas d'indemnisation sur la base de quatre mois, une réouverture des droits dans les douze mois suivants exigerait une nouvelle durée d'affiliation préalable d'au minimum six mois.

⁴⁷ La mesure s'applique seulement du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2010 ; elle est partielle puisqu'elle ne concerne pas les primo-demandeurs d'emploi, qu'ils soient ou non des jeunes. En pratique, le taux de recours a été très faible.

⁴⁸ Unédic, *Effets potentiels et effets constatés de la convention d'assurance chômage du 19 février 2009*, 14 décembre 2010.

à apprécier, lorsque le recul le permettra, l'impact sur les chômeurs ayant de longues périodes d'affiliation qui sont les seuls menacés par des réductions de droits.

4.2. Les enjeux de la négociation de 2011

La convention d'assurance chômage du 19 février 2009, qui résulte de l'ANI du 23 décembre 2008, vient à expiration le 31 mars 2011⁴⁹. De façon surprenante, si l'on se souvient des conditions de signature du précédent accord, les syndicats, à l'exception de la CGT qui demande « une remise à plat », ne manifestent au départ que le souhait de simples aménagements. De leur côté, les trois organisations patronales souhaitent dans l'immédiat une reconduction pure et simple et la mise à l'étude des sources possibles d'économies. Accord et convention seraient ainsi renouvelés pour deux ans seulement, en renvoyant à une phase ultérieure la discussion de changements plus profonds.

Cependant, la situation et les prévisions financières d'une part, les conséquences de décisions ou d'annonces des pouvoirs publics, d'autre part, font qu'une reconduction pure et simple de l'accord et de la convention ne peut être envisagée.

■ Situation financière

Les prévisions de l'Unédic sont résumées dans le tableau 3. La réapparition attendue d'excédents d'exploitation à partir de 2013 sert de base à l'offensive patronale pour la réduction des cotisations.

Tableau 3 : Unédic : prévisions de situation financière

	2011	2012	2013	2014
Croissance du PIB	1,5	1,7	1,6	1,8
DEFM (A+B+C) + DRE (Variation en milliers)	-128	-115	-105	-125
Chômeurs indemnisés Unédic (Variation en milliers)	-99	-75	-75	-85
Variation de trésorerie (Md€)	-2,6	-0,2	+1,4	+3,2
Endettement au 31/12 (Md€)	-11,0	-11,3	-9,9	-6,7
Notes : - DEFM : demandes d'emploi en fin de mois - DRE : dispenses de recherche d'emploi				

Sources : Unédic

- *Situation financière de l'assurance chômage. Années 2010 et 2011*, 15 décembre 2010
- *Situation financière de l'assurance chômage. Années 2012, 2013 et 2014*, 20 janvier 2011

■ L'impact de la politique publique

Quelle que soit l'autonomie théorique de la négociation sur l'assurance chômage, les négociateurs sont contraints de prendre en compte l'impact de mesures de politique publique décidées ou annoncées.

⁴⁹ Pour se donner du temps, toutes les organisations signent le 15 mars 2011 un accord de prorogation de la convention de 2009 jusqu'au 31 mai 2011.

- Réforme des retraites

Le report de l'âge légal du droit à la retraite, s'il ne s'accompagnait pas d'un allongement équivalent de l'emploi des seniors, se traduirait par l'augmentation de leur chômage. L'Unédic en a évalué le coût potentiel net : à taux global d'emploi inchangé, il serait nul jusqu'en 2014, puis augmenterait pour se stabiliser à 530 M€ par an à partir de 2017.

- AER

Compte tenu de la disparition de l'AER (Allocation équivalent retraite) au 31 décembre 2010⁵⁰, le Premier ministre a annoncé la mise en place, après la signature de la convention sur l'assurance chômage, d'un système pérenne équivalent à l'AER dans le cadre des nouvelles bornes d'âge de la retraite. La question est posée de savoir qui va financer cette prestation ; pour les partenaires sociaux, il s'agit d'une responsabilité de l'Etat. À ce jour, la question n'est pas tranchée.

- CTP et CRP

Conformément aux conclusions de plusieurs rapports⁵¹, un consensus se dessine sur la fusion, annoncée par le gouvernement, des dispositifs CRP (Convention de reclassement personnalisé) et CTP (Contrat de transition professionnelle). Le premier étant principalement à la charge de l'Unédic et le second principalement à celle de l'Etat, les négociateurs redoutent qu'une fusion n'entraîne un transfert global sur un financement Unédic. La question est également posée d'un élargissement de l'accès au dispositif au-delà des seuls licenciements économiques.

La négociation de 2008 avait traité simultanément de l'assurance chômage et de la CRP ; elle avait abouti à deux ANI datés du même jour. L'incertitude sur les projets gouvernementaux conduit au début de 2011 à repousser la négociation interprofessionnelle sur la CRP après que les deux dispositifs ont été transitoirement prolongés jusqu'au 31 mai 2011. Un groupe de travail technique est créé pour étudier le rapprochement des CRP et CTP.

Après discussions avec les organisations patronales et syndicales, les services du ministère du Travail ont d'abord proposé deux options dans l'hypothèse d'une fusion : soit, la fixation à un an de l'ancienneté requise pour le salarié licencié (actuellement deux ans dans la CRP, aucune dans le CTP), soit, la généralisation de la prime à la reprise d'emploi aujourd'hui en vigueur pour le seul CTP. Dans un deuxième temps, le ministre du Travail, Xavier Bertrand, a adressé le 31 mars une lettre aux partenaires sociaux pour présenter ses propositions ; il n'évoque plus l'hypothèse d'une prime à la reprise d'emploi et semble avoir opté pour la fixation à un an de l'ancienneté requise. En réaction, les cinq organisations syndicales, qui sont d'accord sur le principe de la fusion, ont demandé la tenue d'une réunion tripartite. Parallèlement, une proposition de loi prépare les bases légales de la fusion⁵². Un « contrat de sécurisation professionnelle » (CSP) se substituerait dans le Code du travail à la CRP et au CTP. Un accord interprofessionnel aurait à en préciser les modalités, en particulier la durée, les conditions d'ancienneté, les mesures d'accompagnement, le montant de l'allocation. La question la plus délicate sera celle du partage du financement entre l'Etat, l'Unédic et, éventuellement, les fonds paritaires de la formation continue.

⁵⁰ Allocation financée par l'Etat et versée jusqu'à 60 ans aux chômeurs disposant de l'intégralité des trimestres pour une retraite à taux plein.

⁵¹ Il s'agit notamment des rapports de suivi de l'expérience qui ont été établis par Philippe Dole (IGAS). Tout récemment, la Cour des comptes a sévèrement critiqué la coexistence de deux dispositifs qui auraient perdu leur efficacité : Assemblée nationale, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, Compte rendu de l'audition d'Anne Froment-Meurice, présidente de la 5^e chambre de la Cour des comptes, 30 mars 2011.

⁵² Proposition de loi pour le développement de l'alternance, la sécurisation des parcours professionnels et le partage de la valeur ajoutée, 11 avril 2011.

L'accord du 25 mars 2011 sur l'assurance chômage a donc été conclu dans l'ignorance du coût non négligeable qu'engendrera pour l'Unédic la solution finalement retenue. Le calendrier de la nouvelle négociation sur le CSP reste à établir.

- AFDEF

L'AFDEF (allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation) est versée pour permettre d'achever une formation en cours lorsque le demandeur d'emploi a épuisé ses droits à l'assurance chômage. Élément du plan d'urgence contre la crise, cette prestation⁵³ cofinancée à parts égales par l'Etat et le FPSPP⁵⁴ disparaît à la fin de 2010. Les syndicats demandent le maintien d'une allocation de ce type et de la participation à 50 % de l'Etat. Ils sont, au départ, majoritairement hostiles à la poursuite d'une participation du FPSPP⁵⁵, mais accepteraient un financement par l'Unédic.

De son côté, l'Etat a créé en 2009 la RFPE (Rémunération de formation de Pôle emploi) destinée aux demandeurs d'emploi non indemnisés par l'assurance chômage. Son montant est forfaitaire (500 à 700 € par mois). Le gouvernement envisage d'abord la généralisation de la RFPE après la disparition de l'AFDEF, puis il décide de créer, pour les seuls bénéficiaires de l'assurance chômage, une Rémunération de fin de formation (R2F) distincte de la RFPE qui continuerait d'exister en parallèle. La R2F sera versée aux demandeurs d'emploi qui, après épuisement des droits à l'assurance, achèveront une formation prescrite par Pôle emploi. Elle sera limitée à des formations ayant pour visée l'insertion dans des métiers connaissant des difficultés d'embauche. Son montant sera forfaitaire (652 € par mois⁵⁶ contre en moyenne 1000 € pour l'AFDEF). Il ne s'agit pas d'un dispositif pérenne, comme le demandaient les syndicats, mais d'une mesure créée pour un an, éventuellement renouvelable. Elle sera financée à parts égales par l'Etat et par le FPSPP.

Le 24 mars, le Conseil d'administration de Pôle emploi renvoie à sa réunion du 11 avril l'éventuelle approbation de la création de la R2F. Les organisations syndicales critiquent le fait qu'elles ont été écartées de la préparation de cette mesure et refusent le montant forfaitaire insuffisant de la prestation ainsi que sa limitation au seul cas des difficultés d'embauche. Elles sont par ailleurs partagées sur l'origine du financement paritaire (FPSPP ou Unédic ?). Le CA du 11 avril a approuvé le projet qui est prévu pour 30 000 demandeurs d'emploi en 2011. La CFE-CGC et le MEDEF ont voté pour ; la CGT-FO et la CFTC se sont abstenues ; la CFDT et la CGPME ont « pris acte » ; la CGT et l'UPA étaient absentes. Les syndicats étaient partagés entre, d'une part, l'urgence qu'ils accordaient à la mise en place d'un substitut à l'AFDEF (fermée depuis le 1^{er} janvier) et, d'autre part, leur hostilité au montant fortement diminué de l'allocation et leurs réserves sur un financement par le FPSPP.

■ Les cotisations

Aucune organisation syndicale ne semble juger réaliste une augmentation du taux de cotisation. En revanche, comme pour les retraites complémentaires (*supra* 3), la CGT demande un élargissement de l'assiette à l'intéressement et à la participation ainsi que l'instauration d'une contribution sur les stock-options et les actions gratuites. De son côté, le patronat refuse toute augmentation du taux de cotisation ou élargissement de l'assiette.

Deux autres questions sont mises en avant par les syndicats.

⁵³ Elle avait été créée pour remplacer une prestation analogue totalement financée par l'Etat, l'allocation de fin de formation (AFF), qui a été supprimée en 2009.

⁵⁴ Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (créé par l'ANI du 7 janvier 2009 sur la formation professionnelle continue).

⁵⁵ Il s'agit de financer un revenu de remplacement, ce qui n'est pas la vocation du FPSPP. En 2009 et 2010, sa contribution de 50 % au financement de l'AFDEF avait été considérée comme exceptionnelle et justifiée seulement par la gravité de la crise économique. Ce point est particulièrement souligné par la CGT.

⁵⁶ Sans pouvoir être supérieur à l'allocation dont bénéficiait auparavant le demandeur d'emploi.

- La première concerne la clause de réduction automatique du taux de cotisation en cas de résultat d'exploitation supérieur à 500 M€ pendant un semestre. Imposée en 2008 par le patronat (*supra* 4.1), la clause n'a pu être utilisée du fait de la conjoncture du marché du travail. La possibilité pourrait apparaître dès 2013 (tableau 3). Les syndicats réclament donc soit la suppression du mécanisme, soit la prise en compte du niveau d'endettement du régime. Le patronat demande la confirmation du mécanisme dès lors que les excédents dépasseraient 500 M€ pendant deux semestres consécutifs.
- La seconde question concerne la différenciation des taux de cotisation des employeurs. L'introduction d'une pénalisation pour recours excessif aux emplois précaires constitue une revendication ancienne des syndicats, à l'exception de la CFDT qui considère qu'une telle mesure frapperait les sous-traitants et non les donneurs d'ordre. Une nouvelle formulation en est donnée par la CFDT et la CFTC qui demandent une modulation de la cotisation en fonction de la durée du contrat de travail. La CGT conserve sa demande d'une modulation⁵⁷ en fonction de la nature du contrat. À la demande de la CGT-FO, l'Unédic a estimé l'impact financier d'une cotisation patronale modulable en fonction de l'écart entre le taux effectif de recours d'une entreprise aux emplois précaires et un taux pivot jugé « acceptable ». Les résultats sont évidemment fonction des paramètres adoptés. L'examen de ces options a été renvoyé au « groupe de travail politique » chargé de préparer la négociation de la convention suivante (*infra*).

■ Les prestations

Le principe un jour / un jour est désormais unanimement accepté. La CGT demande, dans ce cadre, l'ouverture de droits dès le premier jour cotisé.

- Droits « rechargeables »

Tous les syndicats⁵⁸ demandent que les droits à indemnisation soient « rechargeables » ou « cumulables » ou « portables » c'est-à-dire conservés pour l'avenir lorsqu'un chômeur indemnisé retrouve un emploi sans avoir épuisé ses droits. À la demande de la CFDT, l'Unédic a réalisé une estimation sur une hypothèse de cumul partiel des droits antérieurs inutilisés et des droits acquis dans un nouvel emploi. L'examen de cette option a été renvoyé au groupe de travail politique chargé de préparer la négociation de la convention suivante (*infra*).

- Droits « passerelles »

Ce thème est développé par la CFDT pour articuler la solidarité nationale et la solidarité interprofessionnelle en se référant à l'expérience de la négociation sur les « fins de droits » au 1^{er} semestre 2010. Ces passerelles auraient notamment pour objet de créer une « avance de droits » pour les primo-demandeurs d'emploi ou les demandeurs à la limite de l'accès à indemnisation, de cofinancer des aménagements de fin de carrière, de prendre en charge certaines conséquences du recul de l'âge de la retraite. C'est une manière de poser le problème des lacunes, inégalités et incohérences résultant de la juxtaposition non coordonnée de différents revenus de substitution pour les travailleurs privés d'emploi (assurance, « solidarité », RSA...).

⁵⁷ Cotisation employeur maintenue à 4 % pour un CDI et portée à 9 % pour un CDD et 13 % pour l'intérim. De plus, la CGT demande que soient taxées les ruptures conventionnelles en fonction de l'âge des salariés concernés.

⁵⁸ Avec des réserves de la CFE-CGC qui s'inquiète du coût.

- *Plafond des allocations*

À la suite de la prise de position de Pierre Méhaignerie⁵⁹ qui jugeait excessif le plafond des allocations, l'Unédic a chiffré les économies résultant d'une réduction de ce plafond (actuellement de 6 624 €) dans une fourchette allant de 6 250 € jusqu'à 3 000 €. Cette proposition, qui soulève une vive opposition de la CFE-CGC, n'est soutenue par aucune organisation patronale ou syndicale. Elle ne figure pas parmi les questions que doit traiter le groupe de travail politique (*infra*).

■ **Les rapports avec Pôle emploi**

L'Unedic verse à Pôle emploi 10 % des cotisations d'assurance chômage pour contribuer au financement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. L'usage de ces ressources est réglé par une convention entre les deux institutions et théoriquement soumis au Conseil d'administration multipartite de Pôle emploi. Les organisations patronales et syndicales ont exprimé un degré croissant de mécontentement à l'égard de la prise en main unilatérale par l'État de la gouvernance de Pôle emploi. La question se pose des modalités selon lesquelles elles pourraient, dans le cadre de l'accord, affirmer leur droit et leur volonté d'intervenir dans les choix d'affectation de ces ressources.

4.3. **La nature du compromis**

Le compromis se construit en deux temps : d'abord, le renvoi des questions de fond à la négociation de la convention suivante ; ensuite, la quasi-reconduction de l'accord précédent après un affrontement de principe.

■ **Le « groupe de travail politique »**

Lors de la séance du 9 février 2011, la délégation patronale propose la création d'un groupe de travail politique qui, pendant les deux années d'exécution de la future convention, étudiera les propositions de réformes avancées de part et d'autre. Du côté syndical, il s'agirait des droits portables (ou rechargeables) et de la modulation des cotisations selon la précarité des contrats de travail. Du côté patronal, seraient mis en avant la dégressivité des allocations et un thème plus général concernant la simplification-lisibilité-transparence du dispositif. Ce choix implique que la négociation en cours soit réduite à de simples aménagements de l'accord précédent. Tel est peut-être l'élément central du compromis. À part la CGT qui rejette cette option, les autres syndicats en acceptent le principe, quitte à rediscuter des thèmes à l'ordre du jour du futur groupe de travail. Celui-ci entamera ses travaux à la fin de l'année 2011.

■ **L'accord du 25 mars 2011**

Selon une méthode éprouvée, le patronat fait monter les enchères et crée un climat de tension qui se résout finalement, après que chacun a démontré sa combativité, par un projet d'accord calqué sur celui de 2008.

• *Le psychodrame du taux de cotisation*

Le mécanisme de réduction automatique des cotisations en cas d'excédents de gestion avait été le sujet principal d'affrontement lors des négociations de 2008. Le patronat affirme d'entrée son attachement à ce dispositif. Cependant, face aux critiques syndicales le chef de

⁵⁹ Président de la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale.

file de la délégation patronale, Patrick Bernasconi, déclare à l'issue de la séance du 9 février qu'il proposera « *une rédaction qui tiendra compte non seulement du niveau du déficit (sic) d'exploitation semestriel mais aussi de celui du déficit cumulé* ». Il semble avoir été désavoué puisque, le 3 mars, le projet patronal ne vise à nouveau que l'excédent d'exploitation⁶⁰. Les tensions au sein du patronat seraient la cause du report de la séance du 11 mars. Le 15 mars, Laurence Parisot déclare : « *Nous considérons essentiel d'acter d'une manière claire et non ambiguë que, dès que deux semestres d'excédents se succèdent, il faut déclencher une baisse des cotisations* ». Finalement, l'accord soumet la baisse de cotisation, qui ne pourra être au maximum que de 0,4 point par an, à une double condition :

- deux semestres consécutifs d'excédents supérieurs à 500 M€,
- un déficit cumulé égal ou inférieur à 1,5 mois de cotisations (ce qui correspond à environ 4 Md€ aujourd'hui).

Cet épisode suscite deux remarques.

- En premier lieu, il est étonnant de voir le patronat insister d'un côté, dans la négociation sur le paritarisme (*infra* 7), sur l'exigence d'exemplarité de la gestion des institutions paritaires et de l'autre, dans la négociation sur l'assurance chômage, exiger le maintien d'une règle manifestement contraire à la rationalité gestionnaire. Le chômage étant un phénomène cyclique, un régime d'assurance ne peut fonctionner qu'en accumulant des excédents en période de haute conjoncture (avec des produits financiers) pour faire face aux déficits des périodes de récession. Compte tenu du plancher de déficit accepté dans l'accord, réduire les cotisations en cas d'excédents d'exploitation, c'est condamner le régime à consacrer en permanence une fraction de ses ressources à l'amortissement des emprunts, offrant ainsi aux banques des produits financiers sans risques. De plus, comment justifier dans cette dynamique cyclique un mécanisme de réduction automatique des cotisations sans qu'il existe un mécanisme symétrique d'augmentation ? Où est la rationalité de gestion ?
- En second lieu, selon les prévisions plutôt optimistes des services de l'Unédic, les conditions d'application du mécanisme de réduction du taux de cotisation ne seraient remplies au mieux qu'à la fin de 2015, c'est-à-dire au-delà de la période de validité de l'accord. Le patronat a obtenu que la clause de réduction automatique reste en vigueur jusqu'au 31 décembre 2016. L'offensive de Laurence Parisot relève donc principalement du registre tactico-idéologique. Elle prouve sa combativité, réaffirme l'intransigeance patronale sur les taux de cotisation et prend date pour l'avenir tout en acceptant une formulation qui devrait priver la règle d'effectivité sauf au mieux pour l'année 2016. L'essentiel était que le principe inclus dans l'accord de 2008 soit réaffirmé, même corrigé, dans l'accord de 2011 donc devienne difficile à contester par la suite, surtout après quatre signatures syndicales.

- *L'aménagement de diverses prestations*

Une autre revendication patronale portait sur le recul des bornes d'âge pour certaines prestations au bénéfice des chômeurs âgés, à l'imitation de ce qui est intervenu en matière de retraites. Il s'agissait d'une part, de porter de 50 à 52 ans la possibilité d'accès à un plafond d'indemnisation de 36 mois, d'autre part, de porter de 61 à 62 ans l'accès au droit de maintien

⁶⁰ Le seuil est toujours de 500 M\$ pour un semestre, mais il devrait désormais avoir été dépassé pendant deux semestres consécutifs et non plus un seul.

de l'indemnisation jusqu'à liquidation d'une retraite à taux plein. La question a été renvoyée au groupe de travail.

Les syndicats obtiennent quelques avancées microscopiques (qui peuvent certes être importantes pour ceux qui en bénéficient) :

- la décote est supprimée sur les indemnités des travailleurs saisonniers ayant déjà été antérieurement indemnisés (3 500 bénéficiaires pour un coût annuel de 7 M€) ;
- la pension d'invalidité pourra se cumuler avec l'indemnisation du chômage (6 000 bénéficiaires pour un coût un coût annuel de 10 M€)

■ Les positions des organisations

Du côté syndical, les appréciations des quatre organisations signataires (CFDT, CGT-FO, CFTC, CFE-CGC) sont assez voisines⁶¹ :

- les droits des chômeurs sont maintenus (abandon des demandes patronales sur le déplacement des bornes d'âge) avec quelques améliorations ciblées (invalidité, saisonniers);
- le mécanisme de réduction des cotisations est conditionné à la réduction de la dette donc renvoyé à un horizon assez lointain.

La CFDT, seule signataire de l'accord du 23 décembre 2008, se réjouit d'en voir confirmer les principes désormais largement acceptés et d'en voir reconnaître « les effets positifs » dans le préambule du nouvel accord. Les trois autres signataires⁶² soulignent les changements par rapport aux dispositions qui avaient justifié leur refus de signature de l'accord précédent : les conditions spécifiques de réadmission pour les cotisations courtes ont été supprimées (lors de l'agrément de la convention précédente - *supra*) tandis que la baisse automatique du taux de cotisation est désormais soumise à la réduction de l'endettement.

La CGT rejette l'accord dont elle considère qu'il n'apporte rien sur la question centrale : élargir les ressources du régime pour accroître le taux de couverture et les durées d'indemnisation. Son jugement ne peut être modifié par les quelques concessions finales du patronat et certaines avancées mineures par rapport à l'accord précédent. Enfin, la validation jusqu'au 31 décembre 2016 du mécanisme de réduction automatique des cotisations prédétermine négativement à ses yeux les marges de négociation de la convention suivante⁶³.

Du côté patronal, le MEDEF fonde son évaluation positive de l'accord sur la « baisse des cotisations programmée » dans le cadre d'une convention pour le reste quasiment inchangée. Cette décision, après le blocage durable des taux de cotisations dans l'accord sur les retraites complémentaires (*supra* 3.3), annonce la politique du MEDEF « dans d'autres négociations ultérieures ». L'accord se situe dans une problématique globale de réduction des cotisations sociales (au minimum, de blocage de leur niveau).

L'UPA émet une appréciation distincte. Si elle s'associe à un objectif global de baisse du coût du travail, elle considère que pour le régime d'assurance chômage « la priorité doit aller à la réduction du déficit ». Elle se félicite que la nouvelle rédaction de la convention

⁶¹ L'UNSA est favorable à l'accord sur la base des mêmes arguments.

⁶² Dans le passé, la CFTC et la CFE-CGC ont signé tous les accords sur l'assurance chômage sauf celui du 23 décembre 2008. La CGT-FO, pilier historique du régime, n'avait plus signé d'accord depuis 1997.

⁶³ De son côté, Solidaires, dénonce un « accord au rabais », « favorable au patronat », en mettant principalement l'accent sur l'automatisme des baisses de cotisation et sur la dégradation, dans un contexte de crise prolongée, de la situation des chômeurs de longue durée (règle 1 jour / 1 jour avec plafond de 24 mois).

tienne compte de cette priorité. Enfin, elle souligne « les contraintes de gestion qui auraient pu naître de modifications de taux de cotisation consécutives à des aléas conjoncturels ».

* * *

Les analogies sont fortes avec les conditions et les résultats de la négociation sur les retraites complémentaires. Dans les deux cas, la négociation est imposée par la venue à terme d'un accord antérieur. Le patronat part d'une position de refus d'augmentation des cotisations et y ajoute, dans le cas de l'assurance chômage, l'exigence de confirmation du mécanisme de réduction automatique. Pour atteindre cet objectif, il propose différentes options de réduction des prestations. Pour l'essentiel, l'action des syndicats se concentre sur le refus de ces reculs et ils y parviennent globalement⁶⁴ en obtenant même quelques avancées limitées. Les conditions du compromis sont la préservation des systèmes dans l'immédiat en renvoyant à plus tard les enjeux les plus conflictuels.

Dans le cas des régimes complémentaires, ce sont les tendances de long terme qui sont déterminantes. L'accord implique un prélèvement sur les réserves ; il n'est pas soutenable. Le débat est renvoyé en 2013 autour de la réforme systémique.

Dans le cas de l'assurance chômage, ce sont les évolutions cycliques qui sont dominantes. Le compromis prolonge pour deux ans et demi l'accord précédent. Il renvoie les débats de fond au groupe de travail politique dont les travaux seront soumis à la contrainte imposée par l'entrée en action potentielle du mécanisme de réduction des cotisations au cours de la convention suivante.

5. L'APEC

Créée par un ANI du 18 novembre 1966, non renégocié depuis lors, l'Association pour l'emploi des cadres reçoit au départ une mission d'accompagnement des cadres, principalement âgés, rencontrant des difficultés d'emploi. Elle développe ensuite progressivement des activités de recueil et de diffusion des offres d'emploi, des missions d'information et d'orientation, puis d'envoi en formation, enfin des études sur les marchés du travail des cadres. Elle élargit son champ au-delà des cadres chômeurs à ceux qui souhaitent changer d'emploi, puis aux jeunes diplômés ayant vocation à occuper des emplois de cadres. Dans les années 1980, elle infléchit la définition de ses missions. Elle vise de moins en moins à « prendre en charge » des cadres en difficulté ; elle devient un prestataire de services diversifiés en libre accès pour fournir aux cadres les moyens d'un comportement autonome sur le marché du travail. L'irruption des règles de concurrence de l'Union européenne dans le domaine des services contraint à une remise en question de ses principes de fonctionnement.

5.1. Les enjeux de la négociation

Les règles de la concurrence en matière de services dans l'Union européenne ne s'appliquent pas aux activités de service public (ou services d'intérêt économique général dans le langage communautaire) qui bénéficient d'un système de financement obligatoire. En revanche, elles sont impératives pour les activités marchandes telles que les prestations payantes de l'APEC. Suite à une plainte de Syntec⁶⁵, la Commission européenne avait demandé à l'APEC de clarifier sa situation.

⁶⁴ Sauf pour l'Agirc.

⁶⁵ Fédération patronale des activités d'études, du conseil, des SSII et de la formation professionnelle.

Au départ de la négociation, qui s'ouvre le 21 décembre 2010, l'opposition semble tranchée entre le patronat et les syndicats. Les seconds veulent conserver les activités marchandes au sein de l'APEC quitte à en isoler la gestion. Le MEDEF propose de réduire l'APEC à ses missions de service public financées par cotisation en abandonnant les autres au secteur concurrentiel⁶⁶. Le point névralgique est l'accompagnement des cadres demandeurs d'emploi pour lequel l'APEC a perdu en 2010 le monopole dont elle bénéficiait en qualité de co-traitant de Pôle emploi. Désormais, elle est en concurrence avec des sociétés d'intérim et des cabinets de reclassement pour répondre aux appels d'offre de Pôle emploi.

Avant la deuxième séance de négociation, le 10 février, les syndicats définissent ensemble un projet d'accord qui écarte l'hypothèse de filialisation des activités marchandes initialement envisagée par la CFE-CGC. L'expertise juridique confirme la possibilité de maintenir les activités concurrentielles au sein de l'APEC dès lors qu'une comptabilité analytique permet de contrôler l'étanchéité financière entre les deux types d'activités et, en particulier, la non utilisation des cotisations pour financer des activités concurrentielles⁶⁷. Au terme de cette seconde séance, le chef de file de la délégation patronale lâche du lest : « nous n'avons jamais été opposés à l'activité concurrentielle, mais nous souhaitons qu'elle soit bien balisée ».

5.2. Une négociation enlisée

Est-ce du fait de la surcharge des négociateurs, mobilisés en parallèle sur d'autres dossiers, est-ce du fait d'un constat d'absence de bases d'accord, la négociation n'a pas dépassé à ce jour la phase d'expertise juridique qui fut menée le 10 février. Les réunions programmées les 9 et 25 mars n'ont pas été tenues.

L'accord du 7 avril 2011 sur l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi (*infra* 6.2) prévoit une contribution de 20 M€ prélevée sur les réserves de l'APEC « sans préjuger du résultat des négociations en cours entre les partenaires sociaux sur le rôle et les missions de l'APEC ».

Cette situation d'incertitude sur l'avenir d'une institution où la CFE-CGC a depuis l'origine joué un rôle central peut être mise en parallèle avec la violente hostilité qu'a manifestée cette organisation face aux dispositions concernant l'Agirc dans l'accord sur les retraites complémentaires. C'est le statut spécifique des cadres qui est implicitement mis en question, comme le fait, par ailleurs, une jurisprudence récente de la Cour de cassation⁶⁸.

6. L'EMPLOI DES JEUNES

Comme nous l'avons indiqué (*supra* 2.1), la question de l'emploi des jeunes avait déjà été mise en avant pendant la période des débats parlementaires sur la réforme des retraites. La participation des jeunes aux manifestations a probablement renforcé la perception par les acteurs sociaux d'une urgence en ce domaine⁶⁹. Dès le 25 août 2010, Jean-Claude Mailly demande une réunion de concertation tripartite sur ce thème. Lors d'une émission de télévision, le 25 octobre, François Chérèque demande l'ouverture d'une négociation sur l'emploi des jeunes et l'emploi des seniors ; Laurence Parisot exprime aussitôt son accord

⁶⁶ Ce qui provoque, le 12 janvier 2011, la démission de son représentant, Eric Verhaeghe, qui assurait la présidence alternante de l'APEC et était en désaccord avec cette orientation.

⁶⁷ Ce qu'indiquait déjà un précédent rapport de l'IGAS.

⁶⁸ Le 1^{er} juillet 2010, la Chambre sociale, saisie sur le non respect de l'égalité de traitement à propos d'un accord accordant des avantages particuliers aux cadres, a jugé que « la seule différence de catégorie professionnelle ne saurait en elle-même justifier, pour l'attribution d'un avantage, une différence de traitement entre les salariés placés dans une situation identique au regard dudit avantage, cette différence devant reposer sur des raisons objectives dont le juge doit contrôler concrètement la réalité et la pertinence ».

⁶⁹ Pour une analyse d'ensemble : Gabriel Mignot, *Les jeunes et l'emploi*, Cahier Lasaire, n°40, octobre 2010.

pour l'ouverture d'une délibération sociale. Lors de son discours de politique générale, le 24 novembre, François Fillon affiche l'objectif de doublement des effectifs en alternance. Cependant, cette convergence apparente masque diverses tensions.

- S'agit-il de l'ouverture directe de négociations (CFDT) ou doit-il y avoir un passage préalable par la délibération sociale (MEDEF) ? Finalement, la première solution est acceptée par le patronat.
- Peut-on traiter isolément de l'emploi des jeunes ou faut-il établir un lien avec l'emploi des seniors (CFDT) ou, plus largement, doit-on intégrer le thème dans une discussion globale sur l'emploi (CGT) ? Finalement, la négociation porte uniquement sur l'emploi des jeunes tandis que, d'une part, l'emploi des seniors ne sera que l'objet d'une évaluation au 2^e semestre et que, d'autre part, il est envisagé d'ouvrir, également au 2^e semestre, une délibération sociale sur l'emploi et la sécurisation des parcours professionnels (*supra* 2.3).
- L'urgence commande-t-elle de privilégier des réalisations concrètes sur la base de dispositifs rapidement opérationnels ou bien le caractère structurel des problèmes de l'emploi et du chômage des jeunes exige-t-il des réponses à ce niveau ? Finalement, il est décidé d'engager successivement les deux démarches. La première portera sur des actions immédiates qui reposeront sur les dispositifs existants et pourront faire l'objet d'accords partiels avant la fin du 1^{er} semestre 2011. La seconde traitera du moyen et du long terme.

6.1. Les enjeux de la négociation

Dès la première séance de négociation, le 8 février 2011, un accord est trouvé pour traiter de deux grands axes qui sont complétés par des thèmes transversaux. La question des financements est prudemment renvoyée à plus tard, mais il apparaît vite qu'elle conditionne tout progrès des discussions.

■ Les mesures et les publics

L'accord initial sur la méthode de travail laisse place à l'exhaustivité, donc crée le risque de juxtaposer des catalogues de propositions hétérogènes.

- L'axe « accès à l'emploi » recouvre l'accompagnement des demandeurs d'emploi, l'alternance, la formation, les stages et l'embauche dans les entreprises.
- L'axe « maintien dans l'emploi » inclut notamment les contrats précaires, la solidarité intergénérationnelle (dont le tutorat), l'accès à la CRP (ou à son substitut futur).
- Les thèmes transversaux concernent les « freins matériels d'accès à l'emploi » : logement, restauration, hébergement.

La première phase de la négociation porte sur l'axe « accès à l'emploi ». Sans faire un inventaire des propositions des différentes organisations, on peut observer qu'elles mettent principalement l'accent, d'une part, sur des mesures d'accompagnement renforcé ciblées sur les jeunes en difficulté, d'autre part, sur une technique de quotas affectés à ces catégories dans le cadre des dispositifs déjà existants. Les organisations syndicales demandent de plus, selon des modalités diverses, la création de garanties de revenu pour les jeunes au cours de leur trajectoire d'insertion professionnelle⁷⁰.

⁷⁰ Rappelons que la définition ultra-restrictive des conditions d'accès au RSA Jeunes a fait que cette mesure, initialement annoncée par le Président de la République comme devant concerner 160 000 bénéficiaires potentiels, ne couvre au 31 janvier 2011 que 8 130 jeunes.

Sous la rubrique des nouvelles formes d'emploi, la CFDT et la CFE-CGC expriment leur intérêt pour une formule de préembauche par l'entreprise pendant la durée des études qui serait accompagnée d'un engagement de travail d'une certaine durée⁷¹. La CFTC propose la création d'un « CD2I formation⁷² » pour les jeunes précaires ; il ferait alterner des périodes de travail rémunérées par l'employeur et des périodes de formation certifiée ou qualifiante indemnisées par l'Unédic.

Par ailleurs, se posent divers problèmes d'articulation avec la politique publique : la définition des responsabilités du système de formation initiale, la cohérence d'un dispositif d'orientation professionnelle « tout au long de la vie », l'impact des projets gouvernementaux de relance des formations en alternance...

■ Les financements

La délégation patronale affirme le principe d'une négociation à coût constant, déjà mis en œuvre à propos des retraites complémentaires et de l'assurance chômage (*supra*). Le financement peut être demandé à l'Etat (par exemple, le développement des Ecoles de la 2^e chance) ou à Pôle emploi (par exemple, par l'affectation d'AFPR⁷³). Il peut provenir des contributions de diverses institutions paritaires : APEC⁷⁴, Action logement (ex-1 % logement), FPSPP, OPCA et Fongecif.

La CFDT propose la création d'un « Fonds d'investissement social jeune » ou « Fonds social pour l'emploi des jeunes » qui serait financé par des ressources paritaires (FPSPP, Unédic, APEC, Action logement) et abondé par l'Etat et les collectivités territoriales.

Les autres organisations syndicales se réfèrent aux mêmes types de ressources potentielles (en y ajoutant l'Agirc-Arrco pour la CGT-FO) sans envisager de les regrouper dans un fonds unique. Elles sont parfois moins précises sur les sources de financement de certaines de leurs revendications, par exemple, pour la CGT, la création d'un revenu minimum d'insertion égal à 80 % du SMIC pour la recherche d'un premier emploi.

6.2. Le premier accord

L'accord du 7 avril 2011 ne concerne que la phase d'accompagnement des jeunes dans l'accès à l'emploi et ne mobilise de ressources que pour l'année 2011 (à une exception près - *infra*). Il constitue une première étape proposant dans l'urgence « des mesures concrètes et temporaires » qui, de ce fait, ne peuvent reposer que sur des dispositifs et des ressources existants immédiatement mobilisables.

■ Le contenu

Le texte, sensiblement raccourci relativement aux projets précédemment discutés, désigne trois publics cibles qui sont confiés à trois opérateurs. Au sein de dispositifs ou de financements existants, des quotas sont réservés à ces catégories.

⁷¹ Dans le cadre du plan « Agir pour la jeunesse », présenté le 29 septembre 2009 par le Président de la République, ce dernier demandait aux partenaires sociaux d'engager une négociation sur la création d'une procédure de prérecrutement par les entreprises. Ces dernières financeraient les études de jeunes en échange d'un engagement de travail pris par ceux-ci pour une durée limitée. Cette initiative était alors restée sans réponse.

⁷² Contrat à durée indéterminée intermittent.

⁷³ Actions de formation préalables au recrutement.

⁷⁴ Dans le document qu'il présente pour la réunion du 29 mars, le patronat propose de financer sur les réserves de l'APEC non seulement l'accompagnement de jeunes « ayant intégré l'enseignement supérieur », mais aussi l'accompagnement « au titre de la solidarité » de l'ensemble des jeunes ayant des difficultés d'accès à l'emploi. Les syndicats acceptent cette solution pour la première catégorie, mais la refusent pour la seconde qui se situe, à leurs yeux, hors du champ de responsabilité de l'APEC

Trois catégories de jeunes ayant des difficultés particulières d'accès à l'emploi bénéficieront d'un accompagnement renforcé :

- les « décrocheurs » sortis du système éducatif sans qualification ou sans diplôme sont confiés aux Missions locales (20 000 en 2011) avec un financement à titre exceptionnel par le FPSPP (30 M€) ;
- les jeunes ayant entamé ou achevé un cursus dans l'enseignement supérieur seront suivis par l'APEC (25 000 en 2011 et 2012) avec un financement sur ses réserves (20 M€ par an) ;
- les jeunes ayant un diplôme ou une qualification reconnue seront pris en charge par Pôle emploi (20 000 en 2011), sous réserve d'appel par ce dernier à des opérateurs privés de placement, avec un financement par le FPSPP (30 M€).

Outre le recours aux formations en alternance, divers dispositifs sont affectés à ces populations selon des quotas fixés par l'accord : POE⁷⁵ et AFPR (au total, 30 000 en 2011), lutte contre l'illettrisme, formations de maîtrise du socle de connaissances et de compétences. De plus, l'accès au CIF-CDD⁷⁶ est rendu plus facile pour ces catégories.

Outre les contributions des fonds paritaires de la formation professionnelle (FPSPP, OPCA, OPACIF) et celles de l'APEC et de Pôle emploi (AFPR), il est demandé à l'Etat de mobiliser les financements complémentaires du Fonds social européen (FSE).

■ Les positions des organisations

L'accord est signé par l'ensemble des organisations, sauf la CGT.

Benoît Roger-Vasselín (Medef), chef de file de la délégation patronale estime que l'accord constitue un « signe positif adressé par les partenaires sociaux aux jeunes » et souligne qu'il « n'entraînera pas une charge supplémentaire pour les entreprises ».

La CGT-FO, premier syndicat à signer, approuve les différents engagements chiffrés inscrits dans l'accord qui organise une logique d'accompagnement individuel en fonction des difficultés du jeune.

La CFTC estime que l'accord est équilibré car il couvre bien tous les publics et mobilise utilement une gamme de dispositifs pour répondre à la variété des difficultés d'accès à l'emploi que rencontrent différentes catégories de jeunes

La CFDT considère que l'accord « envoie un signe positif à la jeunesse en apportant des avancées concrètes et ciblées ». Elle regrette toutefois l'échec de sa demande de création d'une allocation « primo demandeur d'emploi ».

La CFE-CGC, qui avait vivement protesté contre la proposition patronale de prélever sur les réserves de l'APEC pour financer l'accompagnement de jeunes non issus de l'enseignement supérieur, a accepté le compromis final qui exclut cette mesure.

La CGT rejette l'accord et parle d'« escroquerie sociale » : l'accord « ne concerne que 20 000 jeunes décrocheurs sur 170 000 » ; il « ne prévoit pas de financement supplémentaire

⁷⁵ Préparation opérationnelle à l'emploi

⁷⁶ Congé individuel de formation – Contrat à durée déterminée

de la part du MEDEF ou de l'Etat » ; « les financements mis en place amputent ceux des droits sociaux existants »⁷⁷.

* * *

La négociation doit maintenant se poursuivre sur les autres thèmes initialement retenus. Après les retraites complémentaires et l'assurance chômage, l'emploi des jeunes offre un troisième exemple de négociation à coût nul pour les entreprises. Nous reviendrons en conclusion sur la signification qu'il faut accorder à cette nouvelle logique.

7. MODERNISATION DU PARITARISME

Rappelons qu'une délibération sociale sur le paritarisme faisait partie du programme de travail adopté par les organisations patronales et syndicales le 27 mai 2009 (*supra* 1.5). Il a fallu une longue délibération préparatoire pour trouver un accord sur l'ouverture d'une négociation.

7.1. Les enjeux de la négociation

Sept réunions de délibération sociale se déroulent entre le 23 décembre 2009 et le 7 décembre 2010. Dans un premier temps, elles sont consacrées à un inventaire des multiples modalités du paritarisme, puis à l'élaboration d'une grille d'analyse commune qui permette d'établir un état des lieux et la construction de « constats partagés ». Progressivement, les thèmes d'une future négociation se dégagent.

- Quel est le champ légitime du paritarisme et quelles sont ses frontières à protéger contre les immixtions de l'Etat ? Comment distinguer entre un paritarisme « pur », créé par la négociation collective et réunissant les seuls partenaires sociaux, et des formes élargies au tripartisme avec l'Etat, voire des formes « composites » avec des représentants de la société civile ?
- Quelles doivent être les modes de gouvernance des institutions paritaires et comment réagir à l'emprise croissante qu'y exercent, dans certains cas, les technostructures internes, ce qui pose la question de la « professionnalisation » des représentants des organisations gestionnaires
- Comment assurer la transparence du financement ?
- Comment définir et améliorer l'efficacité de la gestion et en organiser l'évaluation ?

Enfin, en particulier à l'initiative de la CGT, apparaît le thème explosif de la prise en compte à partir de 2013 des nouvelles règles de représentativité syndicale, ainsi que celui de la définition des critères de représentativité patronale.

Ce n'est qu'au terme de la septième séance de délibération qu'un accord est trouvé sur le principe d'engager une négociation et sur ses têtes de chapitre : gouvernance, valeur ajoutée du service proposé, efficacité sociale et économique, adaptabilité aux évolutions de l'environnement économique et social, professionnalisation des acteurs, financement des organisations gestionnaires du paritarisme, évaluation de la gestion paritaire.

⁷⁷ Solidaires a critiqué un accord lacunaire qui ne coûte rien aux entreprises et repose sur une « collaboration bancaire » entre des institutions et des acteurs « aux missions, aux prérogatives et aux intérêts très divergents ».

7.2. Les premières étapes de la négociation

Trois chapitres ont été abordés

■ **Gouvernance**

Dès la séance d'ouverture de la phase de négociation (11 janvier 2011), la discussion porte sur un document patronal qui fait l'inventaire des problèmes de gouvernance des institutions du paritarisme « pur » (Agirc-Arrco, Unédic, Agefiph, Action logement, APEC). Quelques questions potentiellement conflictuelles sont énoncées au cours de ce premier débat : les instances de gestion doivent-elles être limitées aux seules organisations signataires des accords? La CGT et la CFDT s'y opposent. Le vote doit-il être soumis à une règle de majorité par tête (position de la CFDT, ainsi que de la CGT-FO à condition que le vote ne soit pas à bulletins secrets) ou à une double majorité par collègue (position soutenue par la CGT et la CFE-CGC) ?

Contrairement à ce qui était annoncé, les propositions patronales sur cette question ne sont pas explicitées au cours des séances suivantes (8 et 25 février, 11 mars), ce qui laisse supposer des désaccords entre les organisations patronales. À ce jour, la discussion n'a pas été reprise sur ce point et renvoyée au bouclage final de la négociation.

■ **Apport, efficacité, adaptabilité, évaluation**

Un premier texte patronal du 25 février, bref et purement énumératif, provoque la rédaction d'un document commun par la CGT, la CFDT et la CFE-CGC qui précède un second texte patronal plus précis pour la séance du 11 mars. La généralité des formulations fait qu'il ne semble pas se dégager de désaccords notables sur ce point tandis qu'il est difficile d'y apercevoir des éléments novateurs.

■ **« Professionnalisation » des administrateurs**

Sous ce terme ambigu, un échange de vues, apparemment consensuel, s'est déroulé lors de la séance du 12 avril. La formation continue des administrateurs et le développement de leurs compétences doivent, d'une part, leur permettre de résister à la domination que tendent à exercer les « technostructures » au sein des organismes paritaires et, d'autre part, assurer l'intégration de leur mandat dans le déroulement de leur parcours professionnel.

* * *

Les négociateurs ont choisi de renvoyer les questions potentiellement conflictuelles à la phase finale des arbitrages, programmée pour le mois de juin. Il est trop tôt pour énoncer un pronostic.

8. AUTRES THEMES DE L'AGENDA SOCIAL 2011

Un seul autre thème a jusqu'à présent été abordé, celui de la modernisation du dialogue social, toujours traité dans le cadre de la procédure de délibération sociale. Quelques informations succinctes sont disponibles sur les cinq autres thèmes.

8.1. Modernisation du dialogue social

Comme nous l'avons mentionné (*supra* 1.5), la modernisation du dialogue social est l'une des trois délibérations sociales qui sont entamées dans le cadre de l'agenda social 2009. Entre le 22 juin 2009 et le 10 septembre 2010, elle donne lieu à douze réunions. Plusieurs

thèmes sont retenus au départ : la gouvernance de l'entreprise (incluant le partage de la valeur ajoutée), la rénovation des IRP⁷⁸ (incluant la question des seuils), les parcours professionnels des représentants des salariés. Rapidement les débats se concentrent sur les IRP : définition d'une grille de lecture, choix d'une méthode de travail, établissement d'un état des lieux, évaluation qualitative, inventaire des thèmes d'une éventuelle négociation. L'ouverture de la négociation, déjà envisagée par la délégation patronale pour octobre 2009, est à plusieurs reprises repoussée, plutôt du fait des syndicats⁷⁹.

Ainsi la 13^e réunion, qui se tient le 13 janvier 2011 juste après l'adoption de l'agenda social 2011, se borne-t-elle au constat d'un désaccord sur la méthodologie. Le patronat propose une négociation par thèmes, centrée sur différents aspects du fonctionnement des IRP, ce qu'accepteraient la CFDT et la CFE-CGC. De leur côté, la CGT, la CGT-FO et la CFTC préfèrent que l'on parte de l'existant et expriment, dans des termes différents, la crainte qu'une démarche de remise à plat globale traduise un simple objectif patronal de réduction des droits des IRP.

Lors de la 14^e séance de délibération, le 28 février, les syndicats, à l'exception de la CGT-FO qui souhaite désormais une suspension de la négociation, proposent d'aborder celle-ci non plus à partir des IRP, mais à partir du partage de la valeur ajoutée, thème qui avait été initialement retenu puis marginalisé dans la phase antérieure. Les organisations syndicales se réunissent le 18 mars et adoptent un texte commun. Le patronat décide alors, pour prendre le temps de l'analyser, d'annuler la séance du 23 mars. La discussion reprendra le 26 avril 2011⁸⁰.

8.2. Bilan d'étape professionnel

Le bilan d'étape professionnel a une histoire compliquée.

- Sa création est prévue par l'ANI du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail pour « inventorier de manière prospective et à périodicité régulière » les compétences des salariés (article 6).
- Pour ses conditions de mise en œuvre, l'ANI renvoie à une négociation interprofessionnelle. Celle-ci prend la forme de la négociation d'un avenant à l'ANI sur la GPEC du 14 novembre 2008. L'avenant est signé le 3 mars 2009 par la CFDT et la CFE-CGC, mais les trois autres confédérations, qui estiment le texte déséquilibré en faveur des employeurs, notifient leur opposition. De ce fait, le texte est juridiquement « réputé non écrit ». Dans le même temps, ces organisations demandent la réouverture de négociations.
- La loi du 24 novembre 2009 sur la formation professionnelle continue introduit le bilan dans le Code du travail tout en précisant qu'un « ANI étendu » en déterminera les conditions d'application. Les négociations doivent donc reprendre sur injonction du législateur.

Le thème fait partie de l'agenda du 1^{er} semestre, mais aucune date n'a été fixée à ce jour pour l'ouverture de négociations.

⁷⁸ Instances de représentation du personnel dans l'entreprise.

⁷⁹ En cours de route, le climat est dégradé par le refus du MEDEF et de la CGPME d'entamer une négociation sur le dialogue social dans les TPE (négociation que devait préparer un groupe de travail au sein de la délibération sur le dialogue social), puis par la pression que ces deux organisations exercent sur les parlementaires lors du vote de la loi qui en traite (*supra* 1.5). Les syndicats et l'UPA dénoncent alors un comportement déloyal dans la négociation, ce qui se traduit symboliquement par leur boycott de la réunion du 7 juillet 2010.

⁸⁰ Lors de la réunion du 26 avril qui a acté les propositions syndicales, la CGPME s'est retirée de la délibération sociale car elle refuse que les rémunérations des dirigeants des entreprises de moins de 300 salariés fassent l'objet d'une information des IRP.

8.3. Financement de la protection sociale

L'inscription de cette question à l'agenda 2011 relève d'une volonté du patronat qui concerne notamment l'assurance maladie. Sans illusion sur la perspective d'un accord, Laurence Parisot évoquait en décembre 2010 « la possibilité d'aboutir à un diagnostic commun voire à des propositions » dans le cadre d'une « délibération économique »⁸¹. L'initiative est approuvée par la CFTC et la CFE-CGC. Comme nous l'avons mentionné, la CGT voulait y associer la question de la couverture des besoins des salariés par la protection sociale, ce qui a été refusé par le MEDEF.

8.4. Emploi et sécurisation des parcours professionnels

La CFDT a été la seule organisation à souhaiter ouvrir une deuxième étape de négociation sur la modernisation du marché du travail pour traiter de « l'évolution des parcours professionnels ». Le MEDEF n'était pas intéressé et la CGT hostile car elle y voyait le risque d'une nouvelle précarisation des salariés. La CFDT n'a finalement obtenu qu'une satisfaction symbolique avec l'inscription à l'agenda du 2^e semestre d'un bilan de l'ANI du 11 janvier 2008 « pouvant déboucher sur une nouvelle délibération sur l'emploi et la sécurisation des parcours professionnels ».

8.5. Qualité de vie au travail

Ce thème a été peu évoqué lors des discussions préparatoires à l'établissement de l'agenda. Il y est inscrit sous la forme d'une délibération sociale au champ mal délimité et ambigu : conciliation de la vie professionnelle et de la vie personnelle, conditions de travail, égalité homme / femme.

8.6. Emploi des seniors

Dissocié de l'emploi des jeunes (*supra* 6), l'emploi des seniors a été renvoyé à l'agenda du 2^e semestre dans des formes mal définies : « bilan de l'ANI du 13 octobre 2005, des accords de branche et d'entreprise sur l'emploi des seniors en vue d'évaluer leurs effets concrets ». Il n'est même plus question de délibération sociale.

* * *

⁸¹ *aef.info*, Dépêche n° 142315, 14 décembre 2010.

CONCLUSION DU CAHIER

QUELQUES ENSEIGNEMENTS ET QUESTIONNEMENTS PROVISOIRES

Il serait non fondé et imprudent de prétendre dégager des conclusions sur la base des premiers mois de mise en œuvre d'un programme construit pour une année pleine. Ce travail ne pourra être entrepris qu'au terme de la période, mais il sera alors trop tard pour infléchir la trajectoire. Il n'est donc pas inutile de s'interroger sur les premières difficultés rencontrées et sur les premiers résultats obtenus dans la perspective d'amorcer un débat avec les acteurs concernés.

■ D'abord, une démonstration d'existence ?

Après l'adoption d'un programme de travail ambitieux en mai 2009 et la signature, le 8 juillet 2009, d'un modeste accord sur la « gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi », la négociation interprofessionnelle s'enlise pendant trois semestres sans produire de résultats. Pour la réforme des retraites comme pour la représentativité dans les PME, ce sont le gouvernement et le Parlement qui ont tranché. Pour les chômeurs en fin de droits, les désaccords entre patronat et syndicats les ont contraints à renvoyer le dossier à l'Etat, même si finalement une apparence de tripartisme a été respectée.

Conscients de la profondeur de l'impact négatif engendré par le conflit sur la réforme des retraites, patronat et syndicats mesurent, fin 2010, l'urgence d'une relance de formes de dialogue social susceptibles d'avoir des débouchés positifs. Cette exigence est renforcée par le contexte économique : les perspectives optimistes de « sortie de crise », qui ont prédominé un temps fin 2009, ont laissé place à un horizon indéterminé de faible croissance économique avec persistance d'un chômage massif. Pour le patronat, comme pour les syndicats, il était important de démontrer une volonté et une capacité d'intervention régulatrice.

■ Mais aussi une affirmation d'autonomie ?

On peut être tenté de tracer un parallèle entre l'initiative de janvier 2011 et l'évolution antérieurement observée au niveau de l'Union européenne où il existe deux procédures de négociation collective interprofessionnelle.

- La négociation peut être entamée par les partenaires sociaux en réponse à une initiative de la Commission qui annonce son intention de préparer une directive sur un thème donné. Lorsqu'un accord est obtenu, il est transformé tel quel en directive communautaire.
- La négociation peut être entamée à la seule initiative des partenaires sociaux. Lorsqu'un accord est obtenu, son application relève de l'initiative de leurs structures nationales respectives

Les premiers accords sont signés dans le cadre de la première procédure. Ultérieurement, les partenaires sociaux décident d'utiliser la seconde procédure et ils intègrent leurs négociations « autonomes » dans le cadre de « programmes de travail » qui regroupent d'autres modalités de dialogue social : séminaires et rapports communs, évaluations de bonnes pratiques, adoption de cadres d'action, de déclarations et de recommandations communes...

Deux interprétations de ce changement de méthode ont été proposées.

- Selon la première, les partenaires sociaux ont entendu affirmer leur autonomie et leur capacité de définir des programmes de travail sans devoir se limiter à répondre ponctuellement aux initiatives de la Commission.

- Selon la seconde interprétation, le patronat européen n'avait initialement accepté la négociation interprofessionnelle européenne que parce qu'il existait alors, à défaut, une menace crédible d'intervention directe de la Commission par directive. Trouver un accord permettait de lier les mains de la Commission. Lorsque la menace a disparu, le patronat a préféré des négociations d'accords non contraignants dont la mise en œuvre est transférée à la décision de ses adhérents nationaux. La Confédération européenne des syndicats n'a pu qu'accepter cette situation.

D'une certaine façon, la loi de modernisation du dialogue social (31 janvier 2007) imite la première procédure⁸². En 2007, 2008 et 2009, les négociations interprofessionnelles ont été menées, dans une large mesure, dans le cadre des thèmes qui étaient définis par l'agenda social établi par le gouvernement.

D'une certaine façon, l'agenda social 2011 traduit la même évolution que celle observée au niveau européen : affirmation de l'autonomie des partenaires sociaux et définition d'un programme de travail combinant diverses modalités de dialogue social. Ici encore, la différence avec le niveau européen n'est pas négligeable : les accords éventuels exigent, en tout ou en partie, soit un agrément du gouvernement, soit une transcription législative, soit encore la mobilisation de dispositifs publics.

Ces différences étant soulignées, il ne semble pas douteux que les signataires de l'agenda social 2011 ont entendu démontrer leur autonomie avant même que le gouvernement ne mette en œuvre la procédure prévue par la loi de modernisation du dialogue social.

■ **Quelles initiatives réellement nouvelles ?**

Plus que sur les autres points, les observations présentées ici sont fragiles. Rien n'exclut en effet qu'ayant paré au plus pressé, les organisations patronales et syndicales ne puissent désormais explorer des perspectives plus innovantes. Pour l'instant, l'agenda social ne s'est pas traduit par des avancées majeures.

- Sur les six négociations programmées, quatre sont imposées par la venue à terme d'accords antérieurs (assurance chômage et retraites complémentaires), par la loi (bilan d'étape professionnel) ou par la réglementation européenne (APEC).
- Cinq thèmes relèvent du domaine incertain de la délibération sociale ou du bilan d'accords passés (dialogue social, financement de la protection sociale, qualité de vie au travail, emploi et sécurisation des parcours professionnels, emploi des seniors). Il est aujourd'hui impossible d'anticiper les progrès possibles dans ces différents domaines.
- Seuls deux thèmes de négociation traduisent une initiative nouvelle : en premier lieu, le paritarisme, où la négociation s'ouvre après un an de délibération sociale ; en second lieu, l'emploi des jeunes, thème suscité par l'urgence.

Rien ne permet d'exclure des innovations et des avancées futures. Pour l'instant, elles ne font que se dessiner.

■ **Quelle ambition ? De premiers résultats surtout conservatoires et à coût nul ?**

Les trois négociations achevées à ce jour⁸³ étaient soumises à la même contrainte : le refus patronal de toute augmentation des coûts pour les entreprises, en particulier des taux de

⁸² Sous la réserve majeure que le Parlement n'est pas tenu à une reprise de l'accord à l'identique, ce dont les conséquences ont déjà pu être mesurées, en particulier sur la durée du travail.

⁸³ Rappelons qu'il ne s'agit que d'une première étape pour l'emploi des jeunes.

cotisation⁸⁴. En revanche, les projections financières sont contrastées. En ce qui concerne les retraites complémentaires, les perspectives de déficit sont transitoirement allégées par la réforme du régime légal, mais inquiétantes à long terme. En ce qui concerne l'assurance chômage, le déficit cumulé se creusera dans un premier temps, mais il est supposé se résorber avec la reprise économique anticipée. Dans les deux cas, le compromis final est de même nature : il maintient l'essentiel inchangé dans l'immédiat et renvoie les réformes structurelles à des négociations ultérieures.

Pour l'assurance chômage, cette stratégie peut se justifier tant est grande l'incertitude quant à l'évolution du marché du travail. Le « groupe de travail politique » pourra peut-être, au cours des deux années à venir, s'appuyer sur des projections à moyen terme moins fragiles qu'aujourd'hui. C'est à lui qu'ont été renvoyés, sauf pour les taux de cotisation, tous les thèmes potentiellement conflictuels.

Pour les retraites complémentaires, le diagnostic est différent. Patronat et syndicats ont évité le conflit ouvert en échangeant des garanties provisoires sur l'AGFF et le taux de rendement contre la transposition des seuils d'âge. Le compromis est financé sur les réserves des régimes ; il n'est pas soutenable à long terme.

En ce qui concerne enfin l'emploi des jeunes, le volet financier du premier accord se limite à la ré-allocation provisoire d'une fraction des ressources de deux fonds paritaires et à un appel à l'Etat pour la mobilisation du Fonds social européen. Il faudra attendre la suite des négociations pour évaluer le caractère novateur et durable de la démarche.

■ **Quelle cohérence ?**

Quels que soient les jugements portés sur le contenu de l'accord du 11 janvier 2008 relatif à la modernisation du marché du travail, il présentait une innovation majeure : il créait un cadre de cohérence pour un ensemble de négociations interprofessionnelles et sectorielles qu'il programmait afin de redéfinir les modes de régulation de la relation d'emploi. La crise économique n'a pas permis de tester les potentialités d'un accord qui avait été conçu dans la perspective d'un retour vers le plein emploi. L'agenda 2011 offre-t-il un nouveau programme de même nature et qui serait adapté à des conditions de sortie de crise dans la perspective d'une croissance lente et fragile ?

Pour l'instant, l'impression est plutôt celle d'un retour à une longue tradition de juxtaposition de négociations fractionnées sur des thèmes qui sont pourtant étroitement interdépendants. Le comité créé pour le suivi de l'agenda social 2011 s'est réuni en urgence pour la première fois le 26 avril 2011. Son objet était principalement de demander aux pouvoirs publics, après les récentes initiatives présidentielles, de respecter l'autonomie de la négociation collective.

Au-delà de la tâche qu'a ce comité de suivi d'établir périodiquement un bilan des discussions, peut-il être le lieu où, avant qu'il ne soit trop tard, soit mené un débat portant sur la cohérence entre les objectifs et les dispositifs retenus dans les onze chantiers qui ont été ou seront ouverts durant l'année ?

■ **Un repositionnement des confédérations syndicales ?**

L'année 2010 a vu la réactivation de l'intersyndicale à cinq (CGT, CFDT, UNSA, FSU, Solidaires) et son élargissement à l'occasion de la lutte contre la réforme des retraites. Malgré quelques tensions et quelques accrocs, les huit organisations syndicales ont su

⁸⁴ Voir la perspective de leur réduction à terme pour l'assurance chômage.

préservé jusqu'au bout, autour du noyau de l'intersyndicale, une image d'unité d'action dans ce domaine.

Le premier trimestre 2011 offre un panorama bien différent et incertain. À terme, la CGT et la CFTC sont objectivement solidaires dans l'exploitation des opportunités que leur offrent les nouvelles règles de représentativité⁸⁵. Cependant, la CGT semble s'interroger sur les risques qu'engendrent pour elle les contraintes d'une unité d'action avec la CFTC, tandis que le nouveau rapprochement entre la CFTC et l'UNSA rend plus évident un clivage au sein de l'intersyndicale face à la CGT, la FSU et Solidaires.

Par ailleurs, jusqu'en 2013 les règles de validité des ANI rendront prioritaire la recherche d'au moins trois signatures syndicales. Tous les observateurs ont souligné, en ce début 2011, le retour de la CGT-FO au centre de la dynamique conventionnelle aux côtés de la CFTC, avec une CFTC souvent plus critique mais finalement signataire et une CFE-CGC gravement déstabilisée, donc peu prévisible. Les trois négociations en cours ou à venir (2^e étape de l'emploi des jeunes, paritarisme, bilan d'étape professionnel) permettront de tester l'hypothèse d'une reconstitution du clivage classique entre les confédérations selon qu'elles sont ou non disposées à accepter les compromis qui traduisent les actuels rapports des forces. Ce clivage est, à l'évidence, lié au jugement que portent les syndicats sur leur capacité à modifier ces rapports des forces.

* * *

⁸⁵ Rappelons qu'à partir de 2013, seules seront représentatives au niveau interprofessionnel les organisations syndicales qui auront obtenu au moins 8 % des suffrages exprimés dans les élections professionnelles à la fois dans des branches de l'industrie, de la construction, du commerce et des services.

ANNEXE

Liste de signes et acronymes

AER :	Allocation équivalent retraite
AFDEF :	Allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation
AFF :	Allocation de fin de formation
AFPR :	Actions de formation préalables au recrutement
Agefiph :	Association de gestion du Fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
AGFF :	Association pour la gestion du fonds de financement de l'Agirc et de l'Arrco
Agirc :	Association générale des institutions de retraite des cadres
ANI :	Accord national interprofessionnel
APEC :	Association pour l'emploi des cadres
APLD :	Activité partielle de longue durée.
Arrco :	Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés
ASF :	Association pour la structure financière
CD2I :	Contrat à durée indéterminée intermittent
CFTC :	Confédération française des travailleurs chrétiens
CFDT :	Confédération française démocratique du travail
CFE-CGC :	Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres
CGPME :	Confédération générale des petites et moyennes entreprises
CGT :	Confédération générale du travail
CGT-FO :	Confédération générale du travail - Force ouvrière
CIF-CDD :	Congé individuel de formation – Contrat à durée déterminée
COR :	Conseil d'orientation des retraites
CRP :	Conventions de reclassement personnalisé
CSP :	Contrat de sécurisation professionnelle
CTP :	Contrats de transition professionnelle
FONGECIF :	Fonds pour la gestion du congé individuel de formation.
FPSPP :	Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels

FSE :	Fonds social européen
GMP :	Garantie minimale de points
GPEC :	Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences.
IRP :	Instances de représentation du personnel.
MEDEF :	Mouvement des entreprises de France
OPACIF :	Organisme paritaire collecteur agréé pour le congé individuel de formation
OPCA :	Organisme paritaire collecteur agréé
POE :	Préparation opérationnelle à l'emploi
R2F :	Rémunération de fin de formation
RFPE :	Rémunération de formation de Pôle emploi
Solidaires :	Union syndicale Solidaires
TPE :	Très petites entreprises
UGICT :	Union générale des ingénieurs, cadres et techniciens CGT
UIMM :	Union des industries et des métiers de la métallurgie
Unédic :	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
UNSA :	Union nationale des syndicats autonomes
UPA :	Union professionnelle artisanale

31	EUROPE, TRAVAIL, EMPLOI. L'EUROPE ELARGIE ET LA MONDIALISATION	MICHEL AGLIETTA, MARIO DEHOVE, JACQUES FREYSSINET, PIERRE HERITIER, JOËL MAURICE
32	LE RETOUR DES POLITIQUES INDUSTRIELLES	S. IDIR, P. POMMIER, M. FRIED, A. THOLONLAT, K. BOUABDALLAH, J.-L. GIBOU, P. HERITIER
33	EUROPE ET MONDIALISATION : QUEL DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET QUELS EMPLOIS ?	ACTES DU SEMINAIRE DE ST ETIENNE DU 20-10- 2006
34	SEGREGATION URBAINE, CRISE DES BANLIEUES	JOËL MAURICE
35	DE LA CRISE DES SUBPRIMES A LA CRISE FINANCIERE	MICHEL FRIED
36	LUTTER CONTRE LE RECHAUFFEMENT CLIMATIQUE ?	JOËL MAURICE
37	REGARDS SUR LA CRISE	M. FRIED, J. FREYSSINET, A. GAURON, J. MAURICE, J. P. MOUSSY
38	LES GRANDES AGENCES DE NOTATION INTERNATIONALES : LEUR ROLE ANNONCE DANS LA CRISE, VERS QUELLE REGULATION ?	MIREILLE BARDOS
39	SALAIRES ET CRISES	JOËL MAURICE
40	LES JEUNES ET L'EMPLOI	GABRIEL MIGNOT
41	DETTE PUBLIQUE ET CRISE	JOËL MAURICE
42	SUSCITER UNE NOUVELLE AMBITIONN POUR LA FRANCE	H. BERTRAND, P. HÉRITIER, M. BARDOS, R. BOYER, P.M. DUGAS, A. GAURON, J.L. GIBOU

Disponibles sur abonnement : 112 € par an (abonnement à la Lettre inclus) et séparément sur demande

Cahiers Lasaire déjà parus

1	CONCURRENCE DES PAYS A BAS SALAIRES ET EMPLOIS	<i>J. MAURICE</i>
2	SERVICES DE PROXIMITE ET NOUVELLE CROISSANCE	<i>G. CETTE, P. HERITIER, V. SINGER</i>
3	LES NEGOCIATIONS SUR LE TEMPS DE TRAVAIL : UNE CHANCE A SAISIR POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI	<i>J. MAURICE, D.TADDEI</i>
4	QUELS EMPLOIS POUR LES JEUNES NON QUALIFIES	<i>A-M. GROZELIER</i>
5	SALAIRES ET EMPLOIS	<i>D. TADDEI</i>
6	INSTRUMENTATION DE GESTION ET EMPLOI : LES REDUCTIONS D'EMPLOIS DANS LES ENTREPRISES : PERFORMANCE ECONOMIQUE OU DETERMINISME GESTIONNAIRE ?	<i>H. BERTRAND</i>
7	L'EMPLOI DANS LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE L'EUROPE	<i>D. TADDEI, B. TRENTIN</i>
8	LA MONNAIE UNIQUE	<i>A. GAURON, D. PLIHON</i>
9	LES ENTREPRISES SONT-ELLES RICHES OU PAUVRES ?	<i>M. FRIED, D. PLIHON, M. SABORD</i>
10	INEGALITES DES REVENUS	<i>P. MICHEL</i>
11	LES POLITIQUES DE L'EMPLOI EN FRANCE	<i>J. FREYSSINET</i>
12	REDUIRE LA DUREE DU TRAVAIL POUR FAIRE RECULER LE CHOMAGE : DE LA MACRO A LA MICRO ECONOMIE, TENIR LES DEUX BOUTS DE LA CHAINE	<i>H. BERTRAND, J. MAURICE</i>
13	LES ENJEUX DE LA NEGOCIATION D'ENTREPRISES SUR LA REDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL	<i>D. TADDEI</i>
14	QUELLES MARGES DE MANOEUVRES POUR LES ENTREPRISES SELON LEUR TAILLE ?	<i>M. SABORD</i>
15	DEVELOPPER LES SERVICES DE PROXIMITE OU L'EMERGENCE D'UN SECTEUR DE LA QUALITE DE LA VIE	<i>P. HERITIER</i>
16	LA DIMENSION DU DEBAT : RETRAITE PAR REPARTITION - RETRAITE PAR CAPITALISATION	<i>M. FRIED</i>
17	NEGOCIATIONS SUR LE TEMPS DE TRAVAIL : ACCROITRE L'EMPLOI OU LES HEURES SUPPLEMENTAIRES ? UNE EXPLORATION DES ASPECTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS	<i>J. MAURICE, M. BECHET</i>
18	LE MODELE DE CROISSANCE NORD-AMERICAIN ET LA MONTEE DES INEGALITES SOCIALES	<i>B. BLUESTONE</i>
19	L'AVENIR DES SERVICES PUBLICS. UNE VISION PROSPECTIVE DE SYNDICALISTES	<i>M. BECHET</i>
20	QUELLE REFORME POUR LES RETRAITES ?	<i>M. FRIED</i>
21	L'EPARGNE SALARIALE : CONTRIBUTION AU DEBAT SUR LE PROJET DE LOI	<i>J. MAURICE</i>
22	LES CHANGEMENTS DANS L'EMPLOI ET DANS LES RELATIONS DU TRAVAIL	<i>DEBATS DU COLLOQUE</i>
23	VALEUR ACTIONNARIALE ET NOUVELLES FORMES DE GOUVERNANCE DES ENTREPRISES	<i>M. FRIED, J.P. MOUSSY, D. PLIHON</i>
24	LES INEGALITES DE SANTE : UNE REALITE MECONNUE ET UN DEFI POUR FONDER ENFIN UNE POLITIQUE DE SANTE EN FRANCE ?	<i>J-M. RODRIGUES, B. GARROS</i>
25	RESTRUCTURATIONS INDUSTRIELLES ET LEURS CONSEQUENCES SOCIALES	<i>M. FRIED, J. EYREVELADE, J.P. AUBERT, D. BACHET</i>
26	EUROPE -EMPLOI-ELARGISSEMENT APPROFONDISSEMENT	<i>7^e RENCONTRE BIENNALE EUROPE-TRAVAIL-EMPLOI</i>
27	RETRAITE: LA REFORME FILLON, UNE REFORME QUI NE GARANTIT PAS L'AVENIR	<i>M. FRIED</i>
28	SANTE ET ASSURANCE MALADIE: QUELLE REFORME POUR UNE SOLIDARITE DURABLE?	<i>LASAIRES ECO AVEC LE CONCOURS D'ANDRE GAURON</i>
29	POUR SORTIR DU CHOMAGE DE MASSE, JALONS POUR UNE STRATEGIE	<i>J. MAURICE ET J.L. DAYAN</i>
30	LA REFORME DES NORMES COMPTABLES Un débat trop discret	<i>M. FRIED</i>
31	EUROPE, TRAVAIL, EMPLOI. L'EUROPE ELARGIE ET LA MONDIALISATION	<i>MICHEL AGLIETTA, MARIO DEHOVE, JACQUES FREYSSINET, PIERRE HERITIER, JOËL MAURICE</i>
32	LE RETOUR DES POLITIQUES INDUSTRIELLES	<i>S. IDIR, P. POMMIER, M. FRIED, A.THOLONLAT, K. BOUABDALLAH, J-L. GIBOU, P. HERITIER</i>