

Inciter à négocier ? Légitimité de principe et difficultés pratiques

La **question des incitations financières de l'Etat**, visant à modifier le comportement des entreprises ou des consommateurs, est familière aux économistes, notamment en matière de fiscalité et de tarification. La **question de la négociation**, entre direction et syndicats, l'est aussi aux économistes du travail. Combinant les deux premières, la **question des incitations publiques à négocier** est plus complexe. Elle fait intervenir conjointement les préférences de trois catégories d'agents, l'Etat, les directions d'entreprise et les organisations syndicales de salariés. Ces agents économiques, qui sont aussi des sujets de droit et des acteurs au sens sociologique, interagissent entre eux. Par des obligations juridiques de négocier avec les syndicats, de consulter le comité d'entreprise, par des incitations financières à négocier, l'Etat cherche à infléchir les comportements des employeurs et des syndicats, et les compromis entre eux, à renforcer ainsi l'effectivité de sa politique et à adapter sa mise en oeuvre à la diversité des situations décentralisées.

La question des incitations publiques à la négociation, dont l'actualité va croissant en France, appelle ainsi un **regard pluridisciplinaire**, à l'interface de l'économie, du droit du travail, de la sociologie des relations professionnelles, et même des sciences politiques quant à l'articulation de la démocratie politique et des différents niveaux de la démocratie sociale. Je m'exprimerai à partir d'une triple expérience, d'économiste, de décideur public, et de conseil aux entreprises en matière de ressources humaines.

Dans cette intervention de portée méthodologique, je discuterai successivement la légitimité et les difficultés des incitations publiques aux entreprises, de la négociation collective et des incitations publiques à la négociation.

I) Légitimité et difficultés des incitations publiques aux entreprises

Il y a plusieurs raisons à l'intervention de l'Etat pour modifier les choix des entreprises. Le **calcul microéconomique** des entreprises, qui fonde leurs décisions en matière d'investissement et d'emploi, **ne prend pas spontanément en compte les externalités, négatives**, comme les émissions de CO₂, la dévitalisation des territoires, du chômage de longue durée, de la précarité récurrente, **ou positives**, comme le développement du capital humain, les effets de réseau... La **rationalité des entreprises est limitée**, en information incomplète. Du fait du poids de la finance depuis les années 80, voire d'incitations directes comme les stock-options, les **directions peuvent privilégier à l'excès les actionnaires** par rapport aux autres preneurs d'enjeux de l'entreprise, salariés, fournisseurs, clients... Elles **privilégient aussi trop souvent le court terme** au détriment des dépenses de R-D, d'investissement, et de formation qualifiante (développant le maintien de l'employabilité des salariés au-delà de la seule adaptation au poste de travail).

D'où l'intérêt de favoriser la « *responsabilité sociétale des entreprises* » (équivalent français de l'anglais corporate social responsibility) vis-à-vis de ses salariés, de l'environnement, des territoires, la recherche de « *l'équilibre des preneurs d'enjeux* » (stakeholders versus shareholders), et de la « *performance globale* », économique, sociale, environnementale, et orientée vers le moyen - long terme. Les pouvoirs publics, garants de l'intérêt général, disposent de **nombreux moyens pour influencer sur le comportement des entreprises** en modifiant les prix relatifs. Des **incitations directes** sur l'assiette et le taux des prélèvements fiscaux et sociaux, les crédits d'impôt, les commandes publiques, les prises de participation, les investissements d'infrastructure, pour créer un environnement favorable au développement, les aides financières au conseil... Pour mémoire, parmi bien d'autres, la fiscalité sur les investissements, le crédit d'impôt - recherche, les exonérations de cotisations patronales pour l'embauche de publics prioritaires, depuis 1984, ou pour les bas salaires, depuis 1993, et le projet de taxe carbone qui n'a pas encore abouti. Des **incitations indirectes**, via le comportement des consommateurs, comme récemment le bonus/malus écologique, la prime à la casse, la TVA sur la restauration... Des **partenariats publics-privés**, par le soutien aux réseaux, pôles de compétitivité et projets territoriaux. Les incitations à la négociation s'inscrivent dans le cadre plus général des leviers dont disposent les pouvoirs publics pour modifier les comportements des entreprises, avec la particularité de viser à la fois les directions, les syndicats et leurs relations.

D'un point de vue économique, l'entreprise bénéficiant d'un dispositif public incitatif continue de maximiser son profit $\Pi = pY - wL - cK^1$, sous la contrainte de sa fonction de production $f(K, L)$. Mais ce dispositif pèse sur le coût des facteurs, capital et travail, c et w , le taux d'actualisation inter - temporel du profit aux différentes échéances, i , et modifie donc le résultat de l'optimisation, les quantités d'inputs de facteurs utilisés et d'outputs produits. Ces dispositifs incitatifs variés renforcent en outre la prise en compte explicite d'une gamme plus large d'inputs, comme la recherche-développement, RD, le travail qualifié et non - qualifié, L_q et L_{nq} . Ils permettent aussi la prise en compte d'outputs latéraux, comme l'impact sur l'environnement, E .

Avant de se focaliser sur le contexte trilatéral des incitations à la négociation, il convient de relever que déjà dans un contexte bilatéral **les incitations publiques aux entreprises posent de nombreux problèmes**. Des problèmes de *pertinence* des objectifs, de *calibrage budgétaire* des incitations, d'*efficacité* dans l'atteinte des résultats escomptés, d'*efficience* par rapport aux moyens mobilisés. Le coût des incitations dans l'actuelle et durable période de rareté budgétaire invite à *revisiter l'ensemble des niches fiscales et sociales*. Il faut prendre en compte les problèmes d'*équité entre secteurs et entreprises*, le risque d'entraver le processus de destruction créatrice, en privilégiant les entreprises en difficulté par rapport aux entreprises innovantes, ou à l'inverse de ne pas prendre en compte les coûts sociaux des restructurations. Le droit des licenciements collectifs, les obligations de reclassement des salariés et de revitalisation des territoires visent la prise en compte de ces coûts sociaux. Des problèmes par ailleurs de *cohérence* entre les objectifs. « Mieux vaut moins mais mieux » à cet égard, la multiplicité des objectifs renforçant les contradictions potentielles entre eux. Il est toujours complexe qu'un même instrument vise plusieurs objectifs, problème classique de la politique économique. Des risques d'aléa moral (irresponsabilité) et de sélection adverse (anti-sélection), en outre, liés aux *asymétries d'information* entre l'Etat et les acteurs d'entreprise.

¹ plus précisément $\sum_t (pY_t - wL_t - cK_t) / (1 + i)^t$

L'**Etat**, enfin, a lui aussi une *rationalité limitée*, peut aussi avoir une vision de court ou de long terme (les prochaines échéances électorales versus les investissements porteurs d'avenir), et privilégier certains groupes de pression...

II) Légitimité et difficultés de la négociation collective

Depuis que les relations professionnelles se sont progressivement institutionnalisées, **l'asymétrie de la relation de travail**, la subordination du salarié à l'employeur, est **corrigée** à la fois **par la loi et par la négociation collective** avec les organisations syndicales. Pour les économistes du travail, les prix et les salaires ne sont pas purement exogènes, et les choix de l'entreprise ne relèvent pas de la seule maximisation du profit, mais dans les proportions variables des préférences syndicales et du résultat de la négociation. De façon formalisée, l'entreprise ne maximise plus seulement le profit, $\Pi = pY - wL - cK$, mais une pondération de celui-ci et de la fonction de **préférence syndicale**, U_s , $\lambda (pY - wL - cK) + (1 - \lambda) U_s$, où λ mesure le rapport de force. Les fonctions de préférence syndicale sont variables selon les contextes. Elles prennent en compte l'agrégation de l'offre de travail des salariés, résultant de l'arbitrage entre le salaire et le temps de loisir, ou son complément le temps de travail, $U_s(w, H)$. Elles peuvent avoir une dimension plus collective, prendre aussi en compte le niveau de l'emploi, $U_s(w, H, N)$, avec un arbitrage possible entre les deux composantes du facteur travail, L : l'effectif salarié, N , et la durée moyenne du travail, H .

L'entreprise prend également en compte le fait que **l'accord est facteur de cohésion sociale**, de réduction de la conflictualité, et donc d'efficacité. Les directions, comme les syndicats, comparent les avantages et les risques respectifs de l'accord et de l'absence d'accord. Dans la tradition nord-américaine, comme dans celle d'Europe du Nord, et contrairement à la tradition française, la grève ne peut intervenir qu'en période de renégociation de la convention collective pluriannuelle d'entreprise, en cas de blocage de celle-ci, et le recours à l'arbitrage est une procédure classique. En France, il y a explicitement ou implicitement une « **prime à l'accord** ». L'entreprise gagne en visibilité et en climat social, ce qu'elle concède en supplément d'augmentation ; un quart de point à un demi - point est un ordre de grandeur en matière salariale. Là où il y a plusieurs syndicats, le gain est d'autant plus fort que l'audience des signataires est large.

La réalité est plus complexe que ce modèle de base. Il n'y a d'abord pas que des « accords gagnant - perdant » entre direction et syndicat, mais aussi des accords perdant - perdant, et **des « accords mutuellement gagnants »**. C'est notamment le cas lorsque la négociation fait intervenir d'autres variables comme le **développement et la reconnaissance des compétences des salariés**. L'accroissement de la qualification des salariés, q , par l'expérience et la formation accroît alors leur efficacité productive, $f(K, Le(q))$, et leur rémunération, $w(q)$. Les démarches de développement et de reconnaissance des compétences sont alors l'un des aspects du modèle du « **salaire d'efficience** ». La négociation collective apporte une efficacité propre, une meilleure gestion des ressources humaines étant facteur de performance globale.

Par ailleurs, la négociation collective complète la législation du travail, en impactant à la hausse ou à la baisse d'autres aspects du coût des facteurs, les « **coûts de transaction** » sur le marché du travail, recrutement, formation, mobilité interne et externe, licenciement. Ces coûts sont asymétriques à la hausse et à la baisse des effectifs. Avec le coût du travail et celui du capital, ils pèsent sur l'allocation des facteurs, la production et la performance

d'entreprises qui ne sont « en concurrence pure et parfaite », ni sur le marché du travail qualifié, ni lorsque le chômage baisse et les difficultés de recrutement augmentent sur le marché du travail non qualifié.

Les objets de négociation se complexifient, en outre. La négociation collective porte à présent sur de nombreux objets, salaires, épargne salariale, prévoyance complémentaire, durée du travail, conditions de travail, formation, volume de l'emploi, part des contrats précaires, conduite du changement, gestion des restructurations... faisant l'objet d'accords conjoints ou séparés, flexibles ou non aux évolutions conjoncturelles. La négociation porte désormais à la fois sur le contenu et sur les processus de gestion des ressources humaines et de dialogue social. Dans un environnement en changement rapide, la mise en cohérence de la stratégie de l'entreprise et de ses choix en matière de ressources humaines pousse à la négociation d'**accords globaux fondés sur des concessions mutuelles**, et à des accords comportant certaines clauses conditionnées à l'évolution de l'activité ou la possibilité d'avenants. Alors que le suivi d'une augmentation générale de salaires est immédiat, un suivi paritaire de tels accords globaux, souvent pluriannuels, est indispensable et conditionne leur efficacité et la durabilité de la confiance.

De même que le comportement unilatéral de l'entreprise, son comportement négocié n'est pas sans poser de nombreux problèmes, de nature générale, ou spécifiques à notre pays. De façon générale, les syndicats ont tendance à privilégier le personnel en place, les **insiders**, par rapport aux **outsiders** (précaires et chômeurs), voire certaines catégories d'insiders, où ils sont mieux représentés, ce qui peut peser négativement sur le volume et la structure de l'emploi et du chômage. Leurs préférences peuvent être en décalage par rapport à celles des salariés eux-mêmes, dans un contexte où la diversité du salariat et l'individualisation croissent. Ils peuvent privilégier le court terme (les prochaines élections professionnelles) par rapport à la pérennité et au développement de moyen terme de l'entreprise. Mais le risque « d'anomie » (Durkheim), quand l'entreprise n'est qu'un nœud de contrats individuels, conduisant à un ressenti d'arbitraire, est un risque plus grand que celui de la négociation de règles collectives. La vie de l'entreprise moderne passe, dès lors, par un **double niveau de « négociation »**, sur les règles collectives avec les représentants du personnel, puis sur les objectifs et les parcours individuels.

Une autre difficulté des relations professionnelles tient à l'**éloignement croissant des centres de décision**. Deux millions de salariés dépendant à présent de groupes étrangers. Les groupes, grands et petits, se multiplient. La moitié seulement des salariés sont dans des entreprises de plus de 50 salariés, mais la moitié est dans les groupes de plus de 300 salariés. Le poids des donneurs d'ordre, des têtes de réseaux franchisés s'accroît par ailleurs. Un dialogue social de qualité suppose que les **interlocuteurs pertinents au regard des problèmes en débat** soient face à face, du côté des décideurs comme des représentants du personnel. Sinon c'est le formalisme, le grand rituel, et le risque de contentieux qui prévalent. D'où l'intérêt d'accord de méthode sur ce qui relève respectivement de la négociation de groupe et de la négociation d'entreprise, par exemple en matière d'information sur la stratégie, de mobilité interne, de gestion des restructurations...

Notre pays a, enfin, de façon récurrente une préférence pour la loi, et « **un problème avec la négociation collective** », notamment avec la négociation **au niveau de l'entreprise et au niveau interprofessionnel**, le niveau de branche datant de l'entre-deux-guerres. Cet état de fait est le produit de notre longue histoire sociale, dans laquelle employeurs, syndicats, et Etat font système. Dans l'entreprise, une représentation duale du personnel existe : la

première, élue par les salariés dans les institutions représentatives du personnel (IRP) dotées d'un droit à l'information et à la consultation ; la seconde désignée par les syndicats qui a pouvoir de négocier des accords. La représentation de personnel dans l'entreprise a été concédée par le patronat sous une forme élue, délégués du personnel en 1936 et comité d'entreprise à la Libération, de préférence à la représentation désignée par les syndicats, reconnue elle en dehors de l'entreprise depuis 1884. La négociation d'entreprise est limitée aux grandes entreprises et à « l'aile marchante » du patronat avant 1968. La représentation syndicale dans l'entreprise n'est reconnue qu'en mai 1968. La négociation d'entreprise ne se développe qu'après la loi Auroux de 1982 sur « **l'obligation annuelle de négocier** », qui s'inspire du Wagner Act américain en 1935.

La **dualité** entre syndicats et IRP, procédures d'information - consultation et de négociation, est souvent **préjudiciable à la qualité du dialogue social** : il n'y a en effet pas de bonne négociation sans partage préalable d'information et de bonne consultation si rien ne peut changer. « Consulter » en droit français veut dire, demander son avis après information. Certains employeurs et les syndicalistes se contentent de la négociation informelle dans le cadre de la consultation des Institutions Représentatives du Personnel. L'aile marchante du patronat et le syndicalisme réformiste préfèrent la recherche plus exigeante d'un accord, ce qui est le sens de « consulter » en droit européen. La dualité de la représentation du personnel est toutefois tempérée par le fait que les élections professionnelles sont au premier tour sur listes syndicales, et maintenant par le fait que les délégués syndicaux doivent obtenir un minimum de 10 % des suffrages.

La portée des accords d'entreprise a, de plus, longtemps été limitée par l'ancienne « **hiérarchie des normes** » qui imposait que, de la loi à l'accord d'entreprise et au contrat de travail, chaque disposition soit plus favorable au salarié. Cette hiérarchie des normes **freine la négociation d'accords multidimensionnels comportant des concessions mutuelles**, notamment en situation de crise. Elle a été partiellement remise en cause de l'ordonnance de 1982 sur les accords dérogatoires d'aménagement et de réduction du temps de travail, jusqu'à la partie temps de travail de loi du 20 août 2008. Sans que le sujet ait été négocié par les partenaires sociaux et soit donc stabilisé, cette dernière fait de l'accord d'entreprise la base de nombreux aspects du droit du temps de travail, l'accord de branche voire le décret n'intervenant qu'à défaut. Des accords donnant-donnant sont souvent souhaitables, comme ceux, combinant réduction temporaire de la durée du travail, garantie d'emploi, et modération salariale, passés pendant la récession de 2008/2009 par de nombreuses entreprises en Allemagne, et en 2010 par Fiat en Italie. En France, celui de Renault fait exception, en combinant chômage partiel, garantie d'emploi des salariés en CDI, formation obligatoire, rémunération des heures chômées, complétée en puisant sur le compte épargne - temps et par une contribution des cadres. Le fait que **l'accord collectif ne prévale pas sur le contrat de travail individuel**, dans le cas d'accords en réponse à des chocs structurels ou conjoncturels, mais nécessite, pour en assurer la pleine sécurité juridique, la signature d'avenants par chaque salarié, est un frein certain à la diffusion de tels accords globaux donnant-donnant.

En droit français, les accords s'appliquent à tous les salariés adhérents ou non aux syndicats signataires et après extension par le ministère du travail à toutes les entreprises, adhérentes ou non aux organisations professionnelles signataires, **règles peu incitatives à l'adhésion**. Depuis la guerre, on est par ailleurs passé de 2 à 8 confédérations, d'environ 25 % à 7 % d'adhérents, avec toutefois 70 % de votants sur liste syndicale aux élections professionnelles. La division syndicale conduit en outre à une répartition des rôles entre contestation et recherche du compromis. Un compromis signifiant pourtant la construction d'un point d'équilibre, ni un consensus, ni une compromission.

La **négo­cia­tion inter­pro­fes­sion­nelle** est, avant 1968, limitée aux retraites complémentaires, à l'assurance-chômage et au chômage partiel ; elle **ne prend véritablement son essor qu'après 1968**, à partir de la « nouvelle société », prônée par J. Chaban-Delmas et J. Delors.

Deux grandes réformes sont intervenues récemment, dont il est encore trop tôt pour mesurer l'impact sur les acteurs et la négociation collective. La **loi du 31 janvier 2007** (dont les dispositions sont désormais les articles L1 à L3 du code du travail) consacre, au sortir de la crise du CPE, la **place éminente des organisations professionnelles et syndicales dans l'élaboration de la norme sociale** : obligation pour l'Etat de se concerter avec elles et de faire place, à leur demande le cas échéant, à une négociation préalable entre elles. Ainsi, l'Accord National Interprofessionnel du 11 janvier 2008, transposé par la loi du 25 juin 2008, a écarté l'hypothèse du « contrat unique de travail » que ne souhaitaient ni les employeurs ni les syndicats et créé la possibilité de la « rupture conventionnelle », de gré à gré. La **loi du 20 août 2008** vise à **renforcer la légitimité des acteurs et des compromis entre eux** : représentativité syndicale basée sur l'audience électorale (minimum de 10 % des votants), et règles d'accord plus exigeantes (signataires représentant au moins 30 % et absence d'opposition de syndicats représentant au moins 50 %).

Fondamentales, ces deux réformes laissent ouverts de nombreux chantiers. À ce jour, les suites données à un ANI ne sont pas encadrées, le gouvernement et le Parlement, à l'expérience, respectant ou non l'équilibre de l'accord des partenaires sociaux. Les propositions de loi d'origine parlementaire sont moins encadrées que les projets de loi d'origine gouvernementale. Le sujet de la représentativité syndicale dans les TPE reste ouvert, les syndicats préconisant des commissions paritaires territoriales de branche, et les employeurs refusant des élections nominatives. Celui de la représentativité patronale devrait s'ouvrir à l'initiative du président de la République et du gouvernement. Il n'est que partiellement symétrique de la question de la représentativité patronale, le problème ne se posant pas dans l'entreprise, sauf en termes de délégation du négociateur patronal... Un dialogue social de qualité suppose des interlocuteurs forts et reconnus par leurs mandants, par leurs interlocuteurs, et par les pouvoirs publics.

III) **Légitimité et difficultés des incitations publiques à la négociation**

L'Etat a différents leviers pour faire évoluer les choix des directions d'entreprise en pesant sur les compromis qu'elles passent, implicitement, ou explicitement par accord, avec leurs représentants du personnel. Par des obligations et des aides, il déplace l'équilibre des compromis internes, pousse l'un des acteurs (ou les deux) à faire des concessions dans le sens qu'il attend. On passera en revue ces leviers, en soulignant à chaque fois sur des exemples les nombreuses difficultés qu'ils soulèvent.

3.1) Le vocabulaire en la matière doit être précis, comme les juristes nous y invitent. **L'Etat peut d'abord obliger à engager une négociation.** C'est le cas notamment, depuis 1982 tous les ans sur les salaires là où il y a un délégué syndical, et depuis 2005 dans les entreprises et groupes de plus de 300 salariés tous les trois ans sur le « dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ». Mais, *l'obligation de négocier ne fait pas en soi la « volonté de négocier »*, du côté des employeurs comme des organisations syndicales. D'où le risque que l'employeur se contente de « respecter le grand rituel » imposé

par l'Etat, et celui que les syndicats ou plusieurs d'entre eux ne prennent pas le risque du compromis.

L'Etat **ne peut pas obliger à l'accord**, en raison de l'autonomie des acteurs, de leur liberté contractuelle, du côté patronal, comme syndical. L'acteur syndical, susceptible de négocier, n'existe par ailleurs que dans les grandes et moyennes entreprises, d'où la reconnaissance périodique de possibilités alternatives d'accord, avec les représentants élus des salariés, avec des salariés mandatés, par référendum, ou le rappel de l'importance de la négociation de branche.

Mais, l'Etat peut **conditionner certaines aides publiques à la conclusion d'un accord**. Les aides facilitent la négociation, rapprochent les positions et renforcent la probabilité d'un accord.

3.2) L'exemple le plus important d'aides conditionnées à un accord a été celui de la réduction de la durée du travail, sujet qui jusqu'à l'actualité récente alimente des polémiques confuses. Pour s'en extraire il faut commencer par *distinguer les concepts de durée du travail* et le rôle des acteurs sur chacun. Spécificité française, la durée légale du travail, à partir de laquelle on comptabilise les heures supplémentaires relève de la loi. La durée maximale du travail relève pour des raisons de santé de la loi et d'une directive européenne. La durée collective du travail à temps complet dans une entreprise relève de l'accord d'entreprise ou de la décision de l'employeur. La durée effective, enfin, prend aussi en compte le temps partiel, les heures supplémentaires, le cas échéant le chômage partiel qui est une RTT temporaire.

Les pouvoirs publics ont plusieurs fois, depuis 1984, cherché à ce que les entreprises abaissent la durée collective du travail pour créer ou maintenir l'emploi. D'abord par la possibilité de dérogations sur l'annualisation en 1984-1986, puis par un crédit d'impôt en 1990, enfin avec les exonérations de cotisations patronales de l'amendement Chamard en 1993, des lois de Robien en 1996, Aubry I en 1998, et Aubry II en 2000 en cas d'accord de RTT. L'amendement Chamard de la loi quinquennale, peu suivi d'effet, comportait en outre une condition de baisse des salaires nominaux. Les lois Aubry étaient, de plus, associées à la baisse de la durée légale, au 1^{er} février 2000 ou au 1^{er} janvier 2002, selon que l'entreprise avait ou non plus de 20 salariés. La loi Aubry II accroissait des exonérations bas salaires, moins importantes que celles des lois de Robien et Aubry I, et les conditionnait à la RTT mais plus explicitement à l'emploi.

Pour les entreprises, financer une réduction de la durée collective du travail d'environ 10 % n'était possible qu'en la combinant avec l'annualisation du temps de travail, la modération salariale, et des aides de l'Etat leur restituant ex-ante l'amélioration globale ex-post des comptes publics et sociaux par le maintien et la création d'emploi induite par le processus. L'incitation étant forte, des dizaines de milliers d'accords de RTT ont été négociés dans ce cadre, notamment dans les entreprises de plus de 50 salariés. Dans d'autres cas, comme l'automobile, les entreprises ont préféré remettre à plat la durée effective du travail et introduit la pluriannualisation sans bénéficier d'aides. Inversement, la fin de la conditionnalité des exonérations en 2003 a arrêté net le processus de RTT dans les petites et très petites entreprises.

En raison de l'absence de conditionnement des aides, et parce que le contingent annuel maximal d'heures supplémentaires a été remonté de 130 à 220 heures en 2003-2004, il est légalement et économiquement possible actuellement de travailler en moyenne 40 heures toute l'année. Remonter la durée légale du travail de 35 à 39 heures conduirait simplement à payer en heures normales quatre heures supplémentaires dans les TPE nombreuses restées à 39 heures, soit une baisse de 2,5 % du pouvoir d'achat des salariés concernés.

Restent la question de la durée collective du travail dans les entreprises et celle du coût des exonérations générales de cotisations patronales en dessous de 1,6 Smic, 20 Md€, soit un point de PIB, dont la moitié imputable au coût brut de la RTT, et l'autre moitié aux exonérations bas salaires de 1993 et 1995, ainsi qu'à l'extension des exonérations bas salaires en 2003 à l'ensemble des entreprises, sans condition de durée du travail mais au moment de l'impact maximal de la RTT sur le Smic. La loi du 20 août 2008 envisageait de contraindre les entreprises à renégocier les accords existants sur la durée collective du travail dans les entreprises. Cette obligation a été censurée par le Conseil Constitutionnel, en raison de « l'absence d'un motif d'un motif d'intérêt général suffisant » pour mettre en cause la liberté contractuelle des parties. Quelles multinationales ont remonté à 39 heures la durée collective du travail dans le cadre d'accords globaux conditionnant les investissements et les emplois en France. La plupart des entreprises n'ont jusqu'ici pas souhaité dénoncer les accords existants, du fait des contreparties obtenues en matière d'annualisation et parce que les salariés sont attachés à la RTT.

Les subventions aux heures supplémentaires, autre spécificité française, décidées en 2008, ont par ailleurs un impact limité pour un coût de 4 Md€ comportant une large part d'effet d'aubaine.

Pendant la récession, les entreprises concernées par la baisse d'activité ont utilisé en complément des accords d'annualisation le chômage partiel, mesure de RTT temporaire, subventionnée par les pouvoirs publics, distincte d'une RTT permanente. Le recours au chômage partiel se résorbe lentement avec la reprise de l'activité économique.

À plus long terme, si les pouvoirs publics souhaitent accroître la durée collective du travail dans les entreprises à 35 heures, il leur faudrait conditionner les exonérations de cotisations patronales à un retour aux 39 heures, pour provoquer dénonciation et renégociation des accords. Dans le contexte d'un niveau de chômage élevé, une telle mesure est peu probable. À l'inverse, si les pouvoirs publics souhaitaient généraliser la RTT aux très petites entreprises restées à 39 heures, ils devraient reconditionner les aides à une durée hebdomadaire de 35 heures ou leur équivalent annuel. Malgré les 300 000 emplois créés (hors impact induit de 17,4 % sur le Smic horaire et de 5,7 % sur le Smic mensuel lors de l'harmonisation des garanties mensuelles en 2003-2005), une telle mesure qui imposerait des négociations de branche d'application directe aux TPE est aussi très improbable en cas d'alternance.

3.3) L'Etat peut aussi conditionner certaines exonérations de cotisations patronales à la politique salariale comme il l'a fait récemment. Les salaires dans le secteur privé dépendent des négociations collectives d'entreprise et de branche. L'Etat a peu de leviers hormis le SMIC. Les organisations professionnelles de branche négocient les salaires minima et classifications, et font parfois des recommandations sur les salaires réels. Réduire massivement les exonérations de cotisations employeurs, au - delà de ce qui vient d'être fait en les calculant sur le salaire annuel, aurait un impact contradictoire. Positif sur les finances publiques alors qu'il faut réduire le déficit public structurel de 3 à 4 points de PIB. Négatif sur le coût du travail, sur la compétitivité alors qu'il faudrait la restaurer vis-à-vis de nos partenaires européens, et sur l'emploi (cf. le rapport de J-L. Tavernier). Positif sur l'ouverture des carrières entre le SMIC et le salaire médian en réduisant l'effet de « trappe à bas salaires ». Conçue avant la récession et votée pendant celle-ci, la loi de décembre 2008 a réduit les exonérations générales de cotisations patronales, d'une part dans les branches où les minima conventionnels restent durablement inférieurs au Smic, si ces branches s'avèrent nombreuses, et d'autre part en l'absence d'ouverture d'une négociation salariale d'entreprise. La seconde condition est facile à remplir, et la première a peu de chances de jouer.

La question des exonérations de cotisations patronales doit être envisagée de façon cohérente avec celles du SMIC, des minima et des carrières, notamment si l'on souhaite comme dans l'ANI de janvier 2008 que chaque salarié puisse progresser « d'au moins un niveau de qualification dans sa carrière ». Dans un pays où la part des salaires dans la valeur ajoutée des sociétés non financières est stable depuis le début des années 90, et qui est sorti de la récession mais pas sorti de la crise, on ne pourra aller plus loin que progressivement et avec prudence. La France a un triple problème de coût salarial, de déficit public, et d'inégalités salariales. Certains économistes, comme M. Aglietta et P. Artus, souhaitent une négociation salariale plus dynamique pour en sortir. Une piste serait de conditionner un point d'exonérations patronales à un accord salarial, et plus seulement à l'ouverture de la négociation annuelle.

3.4) On notera, par ailleurs, que l'un des sujets les plus sensibles dans les relations professionnelles, les **licenciements collectifs**, ne fait *pas l'objet d'obligation de négocier* mais simplement d'une procédure d'information puis de consultation après le cas échéant recours à un expert. Dans les bons cas, la restructuration est gérée en amont avec un plan de départs volontaires et trois sujets sont discutés, voire négociés formellement : les alternatives économiques possibles, les mesures de reclassement et les indemnités au-delà des indemnités légales et conventionnelles. Dans les mauvais cas, seuls les « chèques valise » sont discutés. *Pourtant une aide publique significative* intervient à cette occasion : les indemnités de licenciement sont exonérées socialement et fiscalement, jusqu'à la dernière loi de finances sans conditions de niveau d'indemnité. Il y a là matière à réflexion.

3.5) L'Etat peut, aussi, **instaurer des obligations de dépenses** pour les entreprises et leur mutualisation à défaut de dépenses en interne, assorties d'une simple obligation d'information. C'est le cas pour les dépenses de formation continue et pour l'emploi des handicapés : des seuils légaux sont prévus, 1,5 % de la masse salariale dans le premier cas, 6 % des effectifs dans le second. Dans le cas de la formation, le mécanisme issu de la loi de 1971 a contribué à l'essor de dépenses de formation des entreprises qui représentent désormais près de 3 % de la masse salariale, mais bénéficient peu aux moins qualifiés, aux précaires, aux salariés des PME, et aux salariés âgés. Au-delà de la mutualisation d'une partie des fonds, intervenue en 2009 (FPSPP), cela devrait conduire à repenser la nature de l'obligation, en nombre de salariés formés plutôt qu'en dépenses, et à introduire une obligation de négocier plutôt que simplement de consulter sur de telles matières.

L'Etat peut encore **apporter des aides financières conditionnées** à des réalisations concrètes en termes d'embauche ou de plan de formation, assorties d'une simple information du Comité d'Entreprise. C'est le cas des **exonérations de cotisations patronales** et des primes à l'embauche pour les contrats en alternance et les emplois aidés, **ciblés sur certains publics** (jeunes, chômeurs de longue durée, ZUS, zones rurales, DOM) ou des aides aux démarches ambitieuses de formation (EDEC).

3.6) Les aides financières coûtant cher, et la réduction des déficits publics étant une priorité au sortir de la récession, d'autres techniques d'incitations des acteurs d'entreprise ont été tentées plus récemment. À l'initiative de L. Wauquiez, l'Etat a **obligé les entreprises** de plus de 50 salariés, et les branches pour celles de moins de 50 salariés, à se doter début 2010 d'un **plan d'action sur l'emploi des seniors, résultant d'une négociation ou d'une consultation**, sous peine d'une pénalité financière. Le niveau de la pénalité prévue est tel, 1 % de la masse salariale, que les accords sont nombreux. L'enjeu est de pousser tant les directions que les organisations syndicales à sortir d'une culture des préretraites, dominante à

la fin des années 1970, ébranlée depuis les années 1990, mais encore très présente en cas de sureffectif important. La seule évaluation disponible à ce jour porte sur les accords de branche. Elle fait apparaître que des six items proposés à la négociation sur l'emploi des seniors, et à la définition d'objectifs quantitatifs, celui de l'embauche des demandeurs d'emploi seniors a été le moins retenu.

D'un point de vue économique, aides et pénalités sont des incitations symétriques pour les entreprises, mais pas pour les finances publiques : les premières coûtent, pas les secondes qui en revanche ne sont faites que marginalement pour rapporter. **D'un point de vue juridique**, encouragement respectant la liberté contractuelle et sanction du non - respect d'une obligation diffèrent. **D'un point de vue sociologique**, aides et pénalités ne sont pas vécues de la même façon par les acteurs. Les aides incitatives sont bien acceptées par les employeurs ; les pénalités, a fortiori les sanctions pénales, sont critiquées par eux. Les exonérations générales non conditionnées à des embauches sont critiquées par les organisations syndicales, et les pénalités vécues comme poussant les directions à une simple mise en conformité. D'où l'importance que les obligations soient bien ciblées et cohérentes entre elles. À cet égard, les obligations de négocier relativement à la GPEC, à l'emploi des seniors, à l'emploi des jeunes, et de consulter sur la formation, mériteraient d'être simultanées plutôt qu'additionnées.

3.7) À l'initiative de X. Darcos, l'Etat a, également, obligé les entreprises à négocier sur la *prévention du stress lié au travail*, sous peine de figurer dans une liste des entreprises n'ayant pas rempli cette obligation. De nouvelles obligations et pénalités viennent, en outre, d'apparaître lors du débat sur les retraites sur l'*égalité salariale entre les femmes et les hommes* et sur la *prévention de la pénibilité* dans les entreprises de plus de 50 salariés et les branches.

L'initiative du « name and shame » en l'absence d'accord sur le stress au travail, a fait problème, avec la publication puis le retrait rapide d'une liste par le ministère en charge du travail. La tension était trop forte sur les délais : d'octobre 2009 pour février 2010, seul un accord de méthode étant de fait possible. L'appréciation par l'administration en trois couleurs des accords était par ailleurs délicate, les risques psychosociaux, étant un sujet multidimensionnel, multifactoriel, et à effets différés, qui s'articule avec des questions d'organisation du travail et de management. En revanche, aux Etats-Unis, les rapports de l'inspection du travail sur leurs constats dans les entreprises visitées en matière de santé et de sécurité sont publics, ce qui semble avoir un impact.

3.8) On notera enfin, que dans d'autres cas, les pouvoirs publics se contentent de faciliter le *repérage et la diffusion de « bonnes pratiques » d'entreprise* : activités du réseau ANACT sur la santé au travail et le développement des compétences, étude Vigéo sur l'emploi des seniors, guide pour la DGEFP sur la GPEC territoriale. Une juste proportion des aides à l'action et des aides au conseil permet d'obtenir un meilleur rapport qualité / prix de l'incitation publique. La politique de l'Union Européenne limitant la « hard law » et stimulant la « soft law », notamment avec les fonds structurels, va en ce sens.

Conclusion

Les **difficultés pointées** dans cette note, relativement aux incitations publiques, à la négociation elle-même, et aux aides publiques à la négociation, invitent à un design précis, à l'expérimentation, à l'évaluation, mais **n'invalident pas le principe** d'aides conditionnées à la négociation. Dans un contexte marqué notamment par le triple enjeu de la compétitivité, de

l'emploi, et des comptes publics, **une « remise à plat » des différentes obligations de négocier et des différentes formes d'incitation s'avérera nécessaire.** Il faut en effet être attentif au fait que « trop d'incitations tue l'incitation » et l'intelligibilité de la loi par les acteurs, chefs d'entreprise, représentants du personnel, et salariés. L'Etat pourrait s'en tenir à **un petit nombre d'obligations de négociation et à un nombre plus restreint d'exonérations fiscales et sociales, conditionnées ou non selon les cas à la négociation.**

Une telle remise à plat des obligations de négocier et des incitations financières, conditionnées ou non à la négociation dans les entreprises, n'est envisageable qu'en s'inspirant de la loi du 31 janvier 2007. Elle suppose une **concertation nationale tripartite** entre gouvernement, patronat et syndicats, nourri par des travaux d'experts, chercheurs et consultants, au - delà du raboutage annuel des niches fiscales et sociales en loi de Finances.

Plusieurs améliorations d'ordre juridique ou financier, non exclusives, ont été esquissées ici. **Regrouper** l'obligation triennale de négocier relative à la GPEC, avec les orientations de formation, et les obligations relatives à différents publics (seniors, jeunes, handicapés...). **Renforcer la négociation, y compris sur les restructurations** sans allonger les délais, mais en favorisant la négociation en amont « à tiède ». Favoriser les **accords globaux mutuellement gagnants**, et **les sécuriser juridiquement** en faisant prévaloir en cas de réponse à un choc conjoncturel ou structurel l'accord collectif majoritaire d'entreprise sur le contrat de travail individuel. Renforcer la légitimité des acteurs de la négociation de chaque côté, bien mettre en regard les objets à négocier et les niveaux (groupe, entreprise, et établissement). **Sortir très progressivement des exonérations générales de cotisations patronales, non conditionnées**, le cas échéant au bénéfice des exonérations ciblées sur les emplois en alternance et emplois aidés en entreprise. Remettre en cause les subventions aux heures supplémentaires et les conditionner à un accord sur le plan de reclassement les exonérations sur les indemnités de licenciement lors des PSE.

Henri ROUILLEAULT

Administrateur INSEE, Directeur de l'ANACT (1991-2006)

« Réduction du temps de travail, les leçons de l'observation », rapport de la commission du CGP, 2001, Documentation Française

« Changer le travail... oui mais ensemble », 2005, ANACT, préface J. Gandois, postface J-C. Le Duigou,

« Anticiper et concerter les mutations », 2007, Documentation Française

« Où va la démocratie sociale ? », 2010, Editions de l'Atelier

« L'emploi au sortir de la récession, renforcer l'accompagnement des transitions professionnelles », 2011