

Dominique Andolfatto
Professeur de science politique
Université de Bourgogne Franche-Comté (France) – Credespo
Dominique.Andolfatto@u-bourgogne.fr

Réformer ou inventer une démocratie sociale « à la française » : innovation ou échec ?

Projet de communication pour 7^{ème} congrès triennal
de l'Association belge francophone de science politique (ABSP) :
L'État face à ses transformations
Section thématique : État social, droit du travail et relations professionnelles

Université catholique de Louvain - campus de Mons / 3-4 avril 2017

[recherche en cours sur la démocratie sociale – texte provisoire]

Depuis le début des années 2000, une série de réformes ont cherché à rénover, sinon à inventer une démocratie sociale « à la française ». Plusieurs d'entre elles ont d'ailleurs repris l'expression de « démocratie sociale » dans leur intitulé même, sans pour autant l'explicitier clairement dans leur contenu. Nous proposons de lister ces principales réformes, d'interroger leurs logiques apparentes ou sous-jacentes, voire les compromis, sur lesquelles elles ont été bâties.

On cherchera également à dresser un bilan – encore partiel – de ces réformes et à préciser les changements intervenus dans le paysage des relations professionnelles puisque ces réformes ont porté principalement sur ces dernières, soit les relations entre les partenaires sociaux au niveau de l'entreprise, au niveau des branches d'activité et, enfin, au niveau national interprofessionnel.

I. Un nouveau contexte légal

Notre dépouillement ne prend en compte – depuis les années 2000 – que les principales réformes intéressant les relations professionnelles. L'une des premières d'entre elles, la loi du 4 mai 2004 « relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social », se donne pour objectif de relancer la négociation collective et de permettre des innovations en facilitant des dérogations dans les accords d'entreprise par rapport aux accords de branche (sauf pour ce qui concerne le salaire minimum, les classifications, la gestion de fonds de la formation professionnelle, l'assurance complémentaire santé). Outre un accord national interprofessionnel sur la formation (du 20 sept. 2003), elle prend appui sur une « position commune » (soit un accord « minoritaire ») du 16 juillet 2001 « sur les voies et moyens de l'approfondissement de la négociation collective ». Ce dernier

cherchait notamment – dans un contexte qualifié à l'époque de « refondation sociale » – à « clarifier » et à « articuler les domaines respectifs de compétences et de responsabilité de l'Etat et des interlocuteurs sociaux en définissant le domaine du législateur, dans lequel il exercerait la souveraineté [pour fixer les principes généraux en matière de droit du travail], le domaine partagé du législatif et du règlementaire d'une part, et des interlocuteurs sociaux d'autre part [pour la mise en œuvre des textes] et [enfin] le domaine des interlocuteurs sociaux pour l'amélioration des dispositions d'ordre public social et la création de droits nouveaux »¹.

Présentant cette réforme à l'Assemblée nationale, François Fillon, alors ministre du affaires sociales et du travail, déclarait : « Il s'agit d'offrir à nos concitoyens la possibilité d'être (...) protagonistes et non otages des évolutions du monde contemporain. Nous établissons les fondements d'une nouvelle régulation sociale, en déclinant dans la société française les instruments collectifs et individuels de la participation. » Cela semblait comme résonner avec le gaullisme social dans lequel F. Fillon a longtemps paru inscrire son action. On doit retenir encore que la réforme fondait la notion d'accord majoritaire. Un accord ne serait dorénavant valide que s'il était signé par une majorité des organisations syndicales concernées. Mais cette majorité était fonction du nombre d'organisations signataires (au moins trois sur cinq parmi celles reconnues comme représentatives au plan national interprofessionnel par exemple) et non pas de l'audience de ces organisations dans le salariat des entreprises ou branches concernées. Cela permettait aux « petites » organisations de conserver leur caractère stratégique – ou incontournable – pour les employeurs, perpétuant – sinon encourageant – un pluralisme, sinon l'éclatement, syndical.

De façon plus circonstancielle – consécutivement au mouvement social contre le CPE (contrat première embauche) qui, en 2006, avait vu le premier ministre, Dominique de Villepin, cherché à imposer à la hussarde une réforme du salaire minimum – la loi du 31 janvier 2007 (ou loi Larcher, ce dernier étant alors ministre du Travail) « de modernisation du dialogue social » institutionnalise une fabrique tripartite des réformes portant « sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle » ou relevant « du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle ». Ces réformes devront donc dorénavant – sauf urgence – faire l'objet d'une « concertation avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives », à la suite de laquelle ces organisations pourront ouvrir une négociation préalable aux débats et à l'adoption du texte par le parlement. Cette concertation tripartite, suivie d'une possibilité de négociation interprofessionnelle, figure désormais à l'article 1 du code du travail, témoignant de toute son importance dans ce qu'on ne présente pas encore comme une « rénovation de la démocratie sociale ». Le projet de loi (déposé à l'Assemblée nationale, le 22 nov. 2006) mentionnait seulement la nécessité d'un « dialogue social effectif entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics dans l'élaboration des réformes (...) à l'instar de la situation que connaissent la plupart des démocraties

¹ Extrait de la « Position commune du 16 juillet 2001 sur les voies et moyens de l'approfondissement de la négociation collective ». En ligne : http://www.vie-publique.fr/documents-vp/accord_2001.pdf

modernes ». Le ministre de l'Emploi (J.-L. Borloo)² avait tout de même déclaré – le 6 novembre 2006, devant la commission nationale de la négociation collective – qu'il importait de donner « toute sa place à la démocratie sociale, et en organisant les liens entre démocratie représentative et démocratie sociale ». Cette question n'était toutefois guère discutée lors du débat parlementaire. Côté syndical, seul Marcel Grignard (CFDT) développait « qu'en donnant aux partenaires sociaux la place qui doit être la leur dans la construction de compromis difficiles entre les intérêts des entreprises et les intérêts des salariés, au nom de l'intérêt général, on ne fait qu'avancer dans le bon sens » (rapport parlementaire de B. Perrut, 29 nov. 2006). Sceptique sur la réforme, la représentante de la CGT, Maryse Dumas, liait cette réforme à la nécessité d'un changement concomitant « des règles de validité des accords collectifs et de représentativité des organisations patronales et syndicales » (mêmes sources). Il est vrai que ces deux organisations militaient alors pour une telle réforme.

C'est donc une réforme suivante qui reprend explicitement dans son intitulé la formule de la « démocratie sociale », en l'occurrence la loi du 20 août 2008 « portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail ». Celle-ci a fait l'objet d'une négociation préalable entre les partenaires sociaux (conformément aux dispositions de la loi Larcher de l'année précédente). Mais ceux-ci ne sont pas parvenus à un accord (on a donc parlé d'une « position commune », en fait un texte minoritaire comme déjà évoqué). Contrairement à la loi qui devait suivre, cette « position » n'a pas repris dans son intitulé l'expression « démocratie sociale », récusée par la CGT, mais, plus modestement », celle de « dialogue social » (soit : « position commune du 9 avril 2008 sur la représentativité, le développement du dialogue social et le financement du syndicalisme »). De même, le terme « démocratie » n'apparaissait nulle part dans le contenu du texte³.

Mais tel n'a pas été le cas au plan parlementaire. Le projet de loi (du 18 juin 2008) qui transpose la « position commune » évoque à plusieurs reprises la « démocratie sociale » dans son exposé des motifs. D'emblée le ministre du Travail, alors X. Bertrand, expose : « La rénovation de la démocratie sociale est indispensable pour moderniser notre système de relations professionnelles et permettre la conduite des réformes dont notre pays a besoin ». Puis il évoque la nécessité de « fonder le dialogue social sur des organisations fortes et légitimes ». Et de mentionner encore que « l'efficacité de notre démocratie sociale suppose également que soit repensée l'articulation des rôles et la complémentarité entre la loi et l'accord collectif ». Cela dit, le texte même de la réforme n'évoque pas précisément la « démocratie sociale » mais détaille les nouvelles règles de représentativité syndicale, le fondement de celle-ci était désormais l'audience des organisations syndicales lors des élections professionnelles dans les entreprises et la nécessité d'atteindre un seuil de 10 % des suffrages exprimés (ou 8 % au niveau des branches et au niveau national interprofessionnel par agrégation des résultats intervenus dans les entreprises). Plus précisément, ce sont sept critères – cumulatifs – de représentativité qui sont institués

² J.-L. Borloo était alors ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement. G. Larcher était ministre délégué à l'Emploi, au Travail et à l'insertion professionnelle des jeunes auprès de ce dernier et c'est lui qui a porté cette réforme (et lui donnera son nom).

³ Sur la genèse de cette réforme, voir D. Andolfatto, D. Labbé, *Toujours moins ! Déclin du syndicalisme à la française*, Paris, Gallimard, 2009.

(mais – sauf l’audience – ils ne sont contrôlés qu’en cas de contentieux) : 1°) le respect des valeurs républicaines ; 2°) l’indépendance ; 3°) la transparence financière ; 4°) une ancienneté minimale de deux ans dans le champ professionnel et géographique couvrant le niveau de négociation (appréciée à la date du dépôt des statuts) ; 5°) l’audience établie selon les niveaux de négociation ; 6°) l’influence, prioritairement caractérisée par l’activité et l’expérience ; 7°) les effectifs d’adhérents et les cotisations.

Cette réforme, co-construite avec une partie des partenaires sociaux, ne pouvait finalement qu’apporter satisfaction à ces derniers car, pour la CGT, la CFDT et le MEDEF et la CGPME (les signataires de la « position commune »), il s’agissait surtout d’endiguer les dissidences et la montée de syndicats contestataires. En fixant des seuils rigoureux de représentativité et en multipliant les critères formels, le prix du « ticket d’entrée » – concernant l’accès à la « représentativité » qui confère aux syndicats le pouvoir de négocier – a été élevé à un tel niveau qu’il devient pratiquement impossible de fonder un nouveau syndicat et difficile pour un syndicat de s’implanter dans une entreprise déjà syndiquée. Autrement dit, le nouveau dispositif protège efficacement l’oligopole en place sans rien changer pour les principaux partenaires dans ce qui ressemble à un cartel.

Le rapporteur de la loi, à l’Assemblée Nationale, J.-F. Poisson paraissait tout de même – partiellement – mal à l’aise avec une approche de la « démocratie sociale » qui ne semble qu’une pâle copie de la démocratie politique. Il indiquait que « le risque est (...) grand de vouloir calquer le fonctionnement de la vie économique sur celui de la démocratie politique (...) le monde économique vit de plus en plus sur le mode de la démocratie politique en faisant de l’élection le point de départ de toute forme de légitimité et en adossant quasiment les modalités de financement des syndicats sur celles des partis politiques. Ce rapprochement est compréhensible, puisque les syndicats eux-mêmes ne savent pas comment limiter leur perte d’influence, et légitime à condition de ne pas faire dire aux élections internes aux entreprises plus que ce qu’elles signifient (...) » (rapport parlementaire du 25 juin 2008). Cela dit, aucune réflexion sur les particularités – ou le propre – de la « démocratie sociale », ou en termes de relations professionnelles ou industrielles – tel que le feraient des anglo-saxons⁴ – n’est repris ou développée.

Les nouvelles règles de « démocratie sociale » – en fait de représentativité syndicale mais aussi de validité des accords (ils devraient désormais être signés par des organisations ayant obtenu, seules ou avec d’autres, au moins 30 % des suffrages exprimés lors des élections professionnelles) adoptées pour le secteur concurrentiel étaient parallèlement élargies à la fonction publique lors des « accords de Bercy » du 2 juin 2008. Cette fois-ci, il s’agissait bien d’un accord (et non pas d’une simple position commune), avalisé par six organisations syndicales représentatives sur huit... mais les règles de représentativité syndicale et de validité des accords étaient moins contraignantes que dans le secteur concurrentiel (pas de seuils de représentativité et validité des accords dès lors qu’ils sont avalisés par des organisations ayant recueilli au moins 20 % d’audience lors des élections professionnelles). Cependant, à terme, étaient visés des accords effectivement

⁴ Par exemple dans la veine du célèbre *What do unions do ?* de M. Freeman et J. Medoff (New York, Basic Books, 1984).

majoritaires (c'est-à-dire signés par des organisations soutenues par au moins 50 % des électeurs exprimant un vote aux élections professionnelles). Ce faisant, le ministre de la Fonction publique (alors E. Woerth) maintenait dans le jeu social les petites organisations syndicales alors que les nouvelles règles caractérisant le secteur privé (mais aussi public ou semi-public, hors fonction publique) ont cherché à recentrer ce jeu autour des organisations syndicales les plus influentes soit, comme déjà indiqué, de la CGT et de la CFDT, à la manœuvre en faveur de cette réforme depuis 2006.

Comme la « position commune » d'avril 2008, les accords de Bercy sont précisément relatifs au « dialogue social ». Document relativement long (texte de 18 pages dans la version publiée par la Documentation française), ils ne mentionnent qu'une seule fois, en préambule, la « démocratie sociale ». Il est stipulé que « ce protocole concrétise une nouvelle démocratie sociale dans la fonction publique, autour de deux principes clés : l'élection et la négociation ». En fait, ces deux principes – comme dans le secteur privé – était pratiqué de longue date. Il s'agit en réalité de les « conforter » quand, dans le secteur privé, on parle de les « rénover ». Mais c'est bien ce dernier terme qui sera repris, après deux ans de négociation, lors de la légalisation des accords de Bercy, avec la loi du 5 juillet 2010 « relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique ». Cette dernière, pas plus que la loi du 20 août 2008, ne reprenne le terme de « démocratie ». En parallèle, la loi du 20 août a été modifiée en 2009 (loi du 8 décembre 2009 sur les transports) en faveur des syndicats des pilotes de ligne. Ces derniers ont obtenu des dispositions spécifiques pour mesurer leur représentativité (et éviter d'être noyées ou submergées par les organisations confédérales). Dès la loi de 2008, les journalistes avaient obtenu des dispositions comparables, illustrant la résistance et la force – en tant que groupe d'intérêts – de certains « corporatismes » professionnels.

Sous le quinquennat de F. Hollande, plusieurs autres réformes intéressant la « démocratie sociale » ou le « dialogue social » sont intervenues. On signalera en particulier la loi (Sapin, du nom du ministre du Travail) du 5 mars 2014 « relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale ». Celle-ci cherche à consolider le système de financement des partenaires sociaux, jusque là très dépendant de la collecte des fonds de la formation professionnelle, sur lesquels ils opéraient un prélèvement. A ces prélèvements – pour le moins discutables et critiqués à plusieurs reprises par la Cour des comptes –, la réforme va substituer un impôt sur les salaires (précisément une « contribution » qui est obligatoire) dont le produit sera partagé entre les organisations de salariés et d'employeurs. Par ailleurs, le même texte fonde la représentativité des organisations d'employeurs sur le nombre de leurs adhérents (mais des désaccords persistent, le texte doit être complété en 2016, avant de pouvoir entrer en application, normalement à compter de 2017).

Au cours de la même période, d'autres textes – souvent très techniques – ont été adoptés concernant le dialogue social : les lois Macron et Rebsamen (2015) puis El Khomri (2016), cette dernière étant la cause de nombreuses manifestations syndicales au printemps 2016 (mais le front syndical y apparaît aussi divisé), notamment parce qu'elle élargit les possibilités de dérogations pour les accords

d'entreprise (sans garantir le « principe de faveur »)⁵. Ces accords peuvent donc être « moins disant » par rapport à des textes « supérieurs » dans la hiérarchie des normes. La loi El Khomri (ou travail) consacre également – et effectivement – le principe d'accords majoritaires. Progressivement, pour une période courant de 2017 à 2019 (et d'abord pour les accords portant sur la durée du travail et les congés), un accord ne sera valable que s'il est signé par des organisations syndicales qui ont obtenu au moins 50 % des suffrages exprimés aux élections professionnelles. Les mêmes organisations, si elles ne parviennent à ce seuil, peuvent demander l'organisation d'un référendum d'entreprise. Dans la fonction publique, ce même seuil – majoritaire – s'impose déjà depuis 2014.

Au total, ces différentes réformes ont changé les règles de représentativité syndicale, celles relatives à la validité des accords et introduit – en réalité consolidé – un financement public des organisations syndicales. Ce sont donc les relations professionnelles, dans leur ensemble, qui ont été impactées.

Nous proposons de dresser un bilan – encore partiel – de ces changements, cherchant à préciser certains contours ou aspects de la nouvelle « démocratie sociale » qui a émergé.

II. Quelle nouvelle « démocratie sociale » ? Regard sur deux aspects.

L'étude se développe dans deux perspectives : d'une part, l'audience électorale du syndicalisme (consécutive à la réforme de 2008 censée réaffirmer un lien fort entre les organisations syndicales et les salariés) ; d'autre part, la question des ressources syndicales (en l'occurrence leur évolution à la suite de la réforme de 2014), ce qui interroge sur la place respective des cotisants (ou adhérents) et des ressources publiques dans l'économie du syndicalisme et, plus au fond, le type de « démocratie sociale » qui se construit.

La « mesure d'audience » des organisations syndicales

Entrées en application en 2009, les nouvelles règles de représentativité syndicale ont conduit mesurer précisément l'audience des organisations syndicales dans la population salariée. Par agrégation (au niveau des branches et au niveau national interprofessionnel) des résultats électoraux intervenus dans les entreprises, le ministère du Travail a publié le 29 mars 2013 une première « mesure d'audience » des organisations syndicales pour la période 2009-2012 (les mandats des élus « professionnels » étant de 4 ans et un cycle électoral complet – affectant donc toutes les entreprises – se développant en conséquence sur 4 ans). Une seconde « mesure d'audience » doit être publiée – incessamment – le 31 mars 2017, concernant la période 2013-2016.

La « mesure d'audience » agrège les résultats de trois types de scrutin (assez différents dans leurs enjeux respectifs) :

⁵ Voir D. Andolfatto, D. Labbé, « Un printemps social français », *Le débat*, n° 191, oct. 2016, p. 67-75 et « La réforme, la rue et les syndicalistes », *Commentaire*, n° 156, hiver 2016, p. 825-832

1°) les résultats des élections des comités d'entreprise (CE) ou, à défaut, des délégués du personnel ou de la délégation unique du personnel ;

2°) ceux du collège salarié des élections aux chambre d'agriculture, pour les salariés de l'agriculture ;

3°) ceux des élections visant les salariés des TPE (où n'existe pas d'institutions représentatives du personnel et donc d'élections professionnelles, des élections spécifiques se faisant simplement sur sigles syndicaux pour déterminer – auprès de ses salariés – la représentativité respective des diverses organisations). Une réforme particulière est intervenue à ce sujet : la loi du 15 octobre 2010 « complétant les dispositions relatives à la démocratie sociale issues de la loi du 20 août 2008 ».

Le tableau 1, ci-dessous, détaille cette « construction » de la « mesure d'audience ». Par soustraction de la « mesure d'audience » des résultats des élections dans les TPE et aux chambres d'agriculture, il déduit également les résultats des élections aux CE, principal scrutin sur lequel est fondé la « mesure d'audience » mais dont les résultats au plan national ne sont plus publiés depuis le scrutin de 2006.

Cette première « mesure d'audience » (2009-2012) a traduit un double mécompte en termes de participation dans le collège « salariés de la production » des élections aux chambres d'agriculture et dans les TPE. Il s'agit même d'une véritable débâcle dans ce dernier cas : le niveau de participation dépasse à peine les 10 % (précisément 10,4) ; preuve en est de l'échec d'un scrutin qui était sans enjeu concret dans les entreprises concernées, si ce n'est construire abstraitement la « représentativité » des organisations syndicales afin que les salariés des TPE ne restent pas à l'écart du nouveau mode de détermination de celle-ci. Malgré une révision (ou « replâtrage ») de ses modalités, ce scrutin a essuyé un échec encore plus grand lors de sa seconde tenue, au tournant 2016-2017 : 7,3 % des inscrits ont participé au vote (voir le tableau 2, page suivante).

Tableau 1 : Construction de la « mesure d'audience » (2009-2012)

	« Mesure d'audience »		dont TPE (2012)		dont chambre d'agriculture [collège : salariés de la production] (2013)		dont CE [et, éventuellement, DP et DUP] (2009-2012)	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Inscrits	12 755 317		4 614 653		316 004		7 824 660	
Votants	5 456 527	42,8	478 866	10,4	50 945	16,1	4 926 716	63,0
Blancs et nuls	391 607	3,1	13 070	0,3	2 468	0,8	376 069	4,8
Exprimés	5 064 920	39,7	465 796	10,1	48 477	15,3	4 550 647	58,2
CGT	1 355 927	26,8	137 639	29,5	16 778	34,6	1 201 510	26,4
CFDT	1 317 111	26,0	89 528	19,2	11 218	23,1	1 216 365	26,7
FO	807 434	15,9	71 046	15,3	4 762	9,8	731 626	16,1
CFTC	477 459	9,3	30 349	6,5	6 334	13,1	434 141	9,5
CGC	470 824	9,4	10 736	2,3	6 922	14,3	459 801	10,1
UNSA	215 696	4,3	34 116	7,3	1 169	2,4	180 411	4,0
USS [SUD]	175 557	3,5	22 043	4,7	101	0,2	153 413	3,4
Autres	244 912	4,8	70 339	15,1	1 193	2,5	173 380	3,8

NB : Votants, blancs et nuls, exprimés en % des inscrits ; audiences syndicales en % des exprimés.

Sources : Ministère du Travail (et nos calculs).

Tableau 2 : Elections des TPE (2012 et 2016-2017)

	2012		2016-2017	
	Nombre	%	Nombre	%
Inscrits	4 614 653		4 502 621	
Votants	478 866	10,4	330 928	7,3
Blancs et nuls	13 070	0,3	7 306	0,2
Exprimés	465 796	10,1	323 622	7,2
CGT	137 639	29,5	81 286	25,1
CFDT	89 528	19,2	50 122	15,5
FO	71 046	15,3	42 117	13,0
CFTC	30 349	6,5	24 082	7,4
CGC	10 736	2,3	10 928	3,4
UNSA	34 116	7,3	40 429	12,5
USS [SUD]	22 043	4,7	11 324	3,5
Autres	70 339	15,1	63 334	19,6

Plus anciennes, les élections aux chambres d'agriculture – précisément dans le collège des « salariés de la production » –, ont également enregistré un très faible niveau de participation en janvier 2013, ce qui n'a guère été relevé : 16,1 % d'électeurs (contre 27,9 % lors de l'échéance précédente, en 2007). Manifestement, le nouvel enjeu en termes de représentativité syndicale ajouté à un scrutin désignant les membres des chambres d'agriculture, n'a en rien relancé un niveau de participation déjà faible. Ce niveau se révèle même beaucoup plus bas que dans le collège des exploitants agricoles où, en 2013, il a rassemblé 54,4 % des inscrits. Au total, ces résultats, comme ceux lors des élections des TPE, ne peuvent qu'interroger sur le sens de la « démocratie sociale » ainsi construite, les salariés étant invités à voter par voie postale ou électronique sur des sigles d'organisation sans aucune implantation véritable dans les secteurs concernés ou aucune attache dans les entreprises. Dès lors, on ne peut guère que parler de « démocratie sociale » virtuelle, pour ne pas dire inexistante.

Ces mauvais résultats en termes de participation (notamment les résultats des élections dans les TPE) vont peser sur la « mesure d'audience ». Cela explique globalement un taux de participation de 42,8 % des inscrits. D'emblée, cela pose de solides limites au projet de « rénovation de la démocratie sociale ». Moins d'un électeur sur deux s'est senti concerné par ces consultations et, de surcroît, moins de 40 % des électeurs ont choisi un bulletin syndical. Cela dit, le niveau d'abstention est moindre que lors des dernières élections prud'homales (2008) qui permettaient déjà – de fait – d'apprécier la « représentativité » des organisations syndicales depuis la modernisation et la généralisation de ce scrutin, en 1979. Mais le niveau de participation à ces dernières élections – qui avaient été également « rénovées » – s'était effondré en trente ans, passant de 63,1 % (1979) à 25,5 % (2008).

Malgré tout, si l'on fonde l'analyse sur les seuls résultats des élections des CE (et, éventuellement, des DP et DUP), la participation apparaît en cohérence avec la série des résultats à ces élections dont on dispose depuis 1966⁶. Les derniers

⁶ Pour une présentation complète des résultats, voir D. Labbé, *Les élections aux comités d'entreprise*, Grenoble, CERAT, 1995 et R. Matuszewicz, D. Boulmier, « L'audience électorale du syndicalisme à

résultats disponibles, en 2005-2006, indiquaient un taux de participation de 63,8 %. La nouvelle « mesure d'audience » permet de déduire un nouveau taux de 63 %⁷. Certes, une lente érosion, observable depuis les origines de la série se poursuit... mais près de deux salariés sur trois participent – encore – aux élections professionnelles organisées dans les entreprises pour la désignation d'institutions représentatives du personnel⁸. Bine sûr, il existe des distorsions selon les entreprises mais, globalement, cela est loin d'être négligeable. Par contre, dans les autres entreprises, de taille plus réduite, la « démocratie sociale » qui a été inventée apparaît en échec. Elle paraît avoir constitué une mauvaise réponse à une mauvaise question.

Au total, quelque 5,5 millions de salariés ont donc voté sur un potentiel de 12,8 millions qui pouvaient s'exprimer au cours de la période 2009-2012 (première « mesure d'audience »). Parmi eux, 5 millions ont clairement porté leur choix sur une liste syndicale, ce qui n'est pas beaucoup plus en nombre absolu que lors des dernières élections prud'homales (2008). On ne peut manifestement pas parler de succès pour cette première « mesure d'audience ». « Tout ça pour ça » s'est exclamé en 2013 un leader syndical, J.-L. Mailly, dont l'organisation, FO, avait rejeté la réforme de 2008. D'autant plus que le secteur privé recense environ 18 millions de salariés, ce qui signifie qu'au moins 5 millions d'entre eux n'ont pu participer à la détermination de la représentativité. Autrement dit, celle-ci a donc motivé seulement 28 % des salariés – soit un peu plus du quart d'entre eux –, ce qui fragilise une « démocratie sociale » fondée sur des élections et ne consolide guère, au fond, la légitimité des organisations syndicales même si, sur le plan juridique, tout paraît en ordre. A tout le moins, il n'y a pas d'inversion des évolutions, mais plutôt – compte tenu de toute l'ingénierie déployée – confirmation d'un certain effacement et, singulièrement, des difficultés structurelles de la « communication syndicale »⁹. Certes, le constat doit être tempéré par le fait que, dans les entreprises où sont intervenues des élections, les organisations syndicales maintiennent – globalement – leurs positions.

Les ressources des organisations syndicales après la loi du 5 mars 2014

On rappellera que la loi Sapin du 5 mars 2014 a institué un nouveau prélèvement obligatoire sur les salaires (hors traitements des fonctionnaires) pour financer les organisations syndicales confédérales mais aussi les organisations d'employeurs (ce financement se substituant aux prélèvements effectués jusque-là sur les fonds de formation professionnelle). En outre, l'Etat abonde cette nouvelle contribution par

l'heure de la réforme de la représentativité », in D. Andolfatto, dir., *Les syndicats en France*, Paris, La documentation française, 2013, p. 128-134.

⁷ Dans un communiqué daté du 29 mars 2013, la CGT parlait d'un taux de 66 % qui ne semble pas correspondre à la réalité. Aucune autre indication n'a été mentionnée sur le sujet.

⁸ En 1966-1967, aux origines de la série des résultats des élections aux CE publié par le ministère du Travail, le taux de participation s'élevait à 72 %.

⁹ Dans *La communication syndicale* (Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013, p. 48) S. Olivesi souligne bien ces difficultés, évoquant la « vacuité intellectuelle et stratégique des confédérations sur les questions de communication [qui] laisse perplexe quand on sait que l'essentiel de l'action des représentants syndicaux se joue pourtant sur ce terrain ».

une importante subvention. En 2015, première année d'exercice de ce nouveau dispositif, cela a représenté 82,3 millions d'euros (taxe sur les salaires) + 32,5 millions d'euros (subvention de l'Etat), soit un total de 114,9 millions d'euros que se sont partagés les partenaires sociaux (voir le tableau 3). A titre de comparaison, en 2015, le montant total des aides publiques versées aux partis et formations politiques de métropole et d'outre-mer s'est élevé à 63,1 millions d'euros.

Tableau 3 : Ventilation des fonds distribués par le comité paritaire national en fonction des organisations bénéficiaires (en euros).

	Taxe sur les salaires	Subventions	Total
CGT	10 049 245	7 524 042	17 573 287
CFDT	9 966 802	7 348 472	17 315 274
FO	8 889 668	5 054 660	13 944 328
CFTC	8 178 716	3 540 654	11 719 370
CGC	8 192 635	3 570 296	11 762 931
UNSA	729 041	2 217 646	2 946 687
USS	496 978	2 037 515	2 534 493
Total (syndicats)	46 503 085	31 293 285	77 796 370
Medef	11 081 316	296 292	11 377 608
CGPME	5 540 655	296 292	5 836 947
UPA	1 846 886	296 292	2 143 178
UNAPL	-	118 517	118 517
FNSEA	-	118 517	118 517
UDES	-	118 517	118 517
Fédérations	17 370 286	-	17 370 286
Total (patronats)	35 839 143	1 244 427	37 083 570

Cela étant, que représente ces sommes dans le budget des confédérations syndicales ? Quel a été l'impact de la réforme de 2014 sur ces budgets ? La « démocratie sociale » ainsi construite est-elle avant tout dépendante de l'impôt et de subventions publiques ?

En premier lieu, on assiste à une forte croissance des ressources des cinq confédérations syndicales « représentatives » mais pas des autres (figurant dans les trois dernières lignes du tableau 4).

Tableau 4 : Evolution du poids des différentes ressources des confédérations syndicales entre 2010 et 2015 (2010 = 100)

	Cotisations		Subventions et contributions		Autres produits		Produits financiers		Totaux	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
CGT	104	106	97	140	107	120	167	133	101	126
CFDT	107	110	99	146	96	138	248	195	107	132
FO	110	109	99	145	84	119	-	-	100	131
CFTC	139	111	100	138	100	124	-	-	105	133
CGC	115	118	105	131	100	69	100	100	108	123
UNSA	157	179	107	93	112	159	-	-	100	100
USS	200	-	-	-	100	-	-	-	86	-
FSU	100	105	100	105	100	105	-	-	100	105

La dernière colonne du tableau indique que la croissance du total des ressources publiées est approximativement d'un quart pour la CGC (+ 23 %) et pour la CGT (+ 26 %). Elle est supérieure à 30 % pour la CFDT, la CFTC et FO. L'essentiel de cette croissance est acquise entre 2014 et 2015. En revanche, ni l'UNSA ni l'USS ou la FSU ne paraissent connaître semblable bonne fortune, malgré une croissance importante du montant des cotisations récupérées par l'UNSA et l'USS dont la structuration change durant la période (des ressources plus importantes étant consenties au niveau confédéral par les organisations adhérentes).

Deuxièmement, au sein des ressources, ce sont les subventions qui produisent l'essentiel de la croissance sauf encore une fois pour l'UNSA, l'USS et la FSU. De ce fait, le poids des subventions dans le total des ressources augmente de façon importante pour les cinq confédérations représentatives au niveau national (voir tableau 5, page suivante).

Le poids des cotisations dans les ressources affichées par les sept est nettement inférieur à la moitié sauf pour la FSU et l'USS mais, dans ce dernier cas, les sommes en jeu sont très faibles et non comparables avec les autres.

En moyenne, les cotisations représentent moins du tiers des ressources. Les subventions excèdent toujours les cotisations (sauf pour la FSU) et, plus encore, si l'on considère que les aides en nature n'apparaissent pas et qu'une bonne partie des "autres produits" sont assimilables à des subventions. Ce poids des subventions s'est considérablement accru entre 2014 et 2015. Au sein de celle-ci, les fonds AGFPN (Association de Gestion du Fonds pour le Financement du Dialogue Social, organisme paritaire mis en place pour gérer et répartir le produit des prélèvements) représentent la majorité des subventions déclarées par les organisations et contribuent au budget confédéral pour un quart (CFDT), 38 % à la CGT, 43 % à FO, la moitié à la CGC et 61 % à la CFTC.

Tableau 5 : Poids de chacune des ressources dans le total (100 = total de l'année)

	Cotisations			Subventions			Autres produits			Produits financiers		
	2010	2014	2015	2010	2014	2015	2010	2014	2015	2010	2014	2015
CGT	34,5	35,4	29,1	52,8	50,8	58,9	11,9	12,5	11,3	0,8	1,3	0,9
CFDT	38,3	38,3	31,9	30,3	27,9	33,6	27,7	24,8	28,9	3,8	8,8	5,7
FO	27,9	30,9	23,2	57,0	52,7	63,0	15,2	12,7	13,8	0,0	0,4	0,0
CFTC	12,5	16,6	10,4	72,9	69,5	75,5	14,6	13,9	13,5	0,0	0,7	0,0
CGC	30,1	32,0	28,8	62,8	61,4	68,6	7,1	6,6	4,0	0,5	0,5	0,4
UNSA	24,1	33,3	30,9	46,6	37,9	35,8	29,3	28,8	33,8	-	0,0	0,0
USS	28,6	66,7	-	14,3	-	-	42,9	50,0	-	-	-	-
FSU	-	58,3	53,7	-	27,8	29,3	-	11,1	14,6	-	2,8	0,0

Contrairement à ce qui avait été affirmé lors de la présentation de la réforme de 2014, celle-ci n'a donc pas été sans conséquence pour les organisations syndicales. La taxe sur les salaires s'est traduite par une augmentation très significative des subventions encaissées par les cinq confédérations. Elle a également renforcé le poids des confédérations, et la centralisation, dans les organisations syndicales car une partie des subventions étaient jusqu'alors directement encaissée par les fédérations (prélèvements sur les fonds de formation des diverses branches).

Ce constat conduit à quelques questions évidentes. Quel changement le financement par l'impôt introduit-il dans le système syndical ? Quel est le poids réel de l'adhérent alors que sa cotisation est devenue une ressource secondaire ? Les confédérations syndicales sont-elles indépendantes de l'Etat alors qu'elles en dépendent pour leur principale ressource ? Ces évolutions n'ont-elles pas d'abord renforcé un syndicalisme institutionnel, soit de « fonctionnaires du social » - pour parler comme P. Rosanvallon¹⁰ - ou de « professionnels », au détriment d'une dimension plus sociologique et plus en cohérence avec le « mot d'ordre » de la « démocratie sociale » ?

Provisoirement, on se bornera à souligner que l'ancien système de prélèvement sur les fonds de la formation professionnelle partageait la manne en deux parts égales : une moitié « interprofessionnelle » pour les confédérations – syndicales comme patronales – et l'autre moitié au niveau « professionnel » pour des fédérations. Or, la réforme a affecté la totalité du produit du nouvel impôt au niveau national interprofessionnel et supprime les prélèvements au deuxième niveau, privant ainsi les fédérations de ce qui représentait souvent la majorité de leurs ressources. La réforme a donc favorisé une centralisation des organisations et toute

¹⁰ P. Rosanvallon, *La question syndicale. Histoire et avenir d'une forme sociale*, Paris, Calmann-Lévy, 1988.

composante fédérale qui divergerait par rapport au centre risque de se voir couper les fonds... Côté patronal, les organisations de branche concernées ont tout de même réussi à préserver intégralement leurs ressources. Tel n'est pas le cas côté syndical, les fédérations étant désormais dépendantes des confédérations.

On ajoutera encore que l'on ne sait rien de l'utilisation des fonds AGFPN, institués en 2015. Le rapport annuel publié sur la répartition des fonds entre les organisations est muet sur ce point (tout comme les comptes publiés par les mêmes organisations au *Journal officiel*)¹¹.

D'autres aspects – tenant aux réformes sociales mises en œuvre depuis les années 2000 – mériteraient d'être interrogés, en particulier toutes les mesures qui ont cherché à favoriser et à dynamiser la négociation collective, notamment la négociation d'entreprise, voire à favoriser des accords dérogatoires. La notion d'accord majoritaire mériterait également d'être discutée. Cela a-t-il favorisé effectivement une dynamique de la négociation ou pourrait-il – a contrario sinon paradoxalement – la verrouiller ? Peut-on évaluer la qualité de ses résultats ? Plus au fond, la France se serait-elle convertie au dialogue social ?

La réponse à toutes ces questions demeure difficile. Certes, chaque année, le bilan de la négociation collective établi par le ministère du travail se veut dithyrambique¹². Un recensement méticuleux des accords signés et de leurs thèmes est établi. Au niveau des entreprises, plus de 30 000 sont comptabilisés annuellement, couvrant approximativement une moitié des salariés (cette information reste toutefois imprécise). Cela dit, on ne sait rien de leur effectivité ou de leur qualité. On ne sait rien des changements réels qu'ils induisent réellement dans les entreprises et les relations professionnelles. On ne sait rien de leur perception par les salariés... Les (rares) analyses disponibles se montrent plutôt critiques. Par exemple, les notes d'*Entreprise & Personnel*, association de DRH de grandes entreprises françaises, se montrent plutôt dubitatives sinon critiques. La négociation est surtout la conséquence de contraintes administratives ou légales. Elle est avant tout formelle. Ses résultats sont pauvres. Les DRH doivent avant tout coller à des injonctions de l'administration et aux évolutions législatives. Il s'agit moins de favoriser un dialogue social effectif, de coller aux besoins de l'entreprise, d'adapter ou moderniser les relations professionnelles, que de se conformer à une législation tatillonne, en évolution rapide, souvent instable. En outre, certaines règles nouvelles ne sont pas sans effets pervers et peuvent bloquer la négociation, comme les seuils pour la validité des accords ou la refondation de la représentativité syndicale sur les

¹¹ Voir le Rapport annuel 2015 de l'AGFPN sur l'utilisation des crédits du fonds pour le financement du dialogue social, 24 nov. 2016. En ligne : <http://www.agfpn.fr/pdfs/AGFPN-Rapport-justification-credits-2015-24.11.2016.pdf>

¹² Le dernier rapport a été publié en sept. 2016. Il est relatif à l'année 2015. Le communiqué de la ministre du Travail, M. El Khomri, qui l'accompagne se veut naturellement très positif : « La négociation collective a conservé un rythme dynamique en 2015... ». Voir Ministère du Travail, *La négociation collective en 2015*, Paris, 2016. En ligne : http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/bilan_negoc_collective_2015.pdf

élections professionnelles. L'approche de ces dernières interdirait de fait tout accord, les organisations syndicales refusant de s'engager dans les mois précédant ces élections, de crainte de mécompte électoral et des surenchères d'organisations concurrentes.

A l'automne 2015, dans son rapport au Premier ministre, « La négociation collective, le travail et l'emploi », Jean-Denis Combrexelle, ancien directeur du Travail, soulignait également que « Les accords porteurs d'innovation sociale restent peu nombreux ». Il mentionnait encore que la négociation « a tendance à accentuer la dualité du marché du travail ».

En 2016, dans le périodique *Droit social*¹³ (ainsi que dans le contexte des manifestations d'hostilité à la loi El Khomri), R. Soubie, ancien conseiller social de Raymond Barre puis de Nicolas Sarkozy, faisait les mêmes constats : « beaucoup d'accords d'entreprise sont signés chaque année, environ 35 000, mais combien explorent des voies nouvelles qui conviennent tout à la fois aux entreprises et aux salariés ? » Et d'écrire encore : « Les acteurs de la négociation ne s'emparent pas des nouveaux leviers ». Ainsi, ils ne se sont pas emparés des possibilités d'accords dérogatoires des lois de 2004 ou 2008. R. Soubie plaide donc – même si cela reste un peu global – pour « mettre en valeur les bonnes pratiques, faire émerger des hommes et des femmes qui seront convertis à une négociation collective pleine et entière ». On indiquera que les employeurs ont tendance à rétorquer qu'ils s'épuisent à se conformer dans les textes négociés aux prescriptions de l'administration et n'auraient donc guère de temps pour innover ou favoriser un dialogue effectif...

Enfin, l'un des derniers ministres du Travail, F. Rebsamen n'hésite pas à s'interroger publiquement sur les partenaires sociaux dans un livre autobiographique publié fin 2016¹⁴. Il critique sinon dénonce « des organisations qui se comportent souvent en boutiquiers plus soucieux de défendre leurs propres intérêts que ceux qu'ils sont censés représenter ». Dès lors – en raisons de rigidités réglementaires ou culturelles – le chemin semble encore long avant la mise en place en France de relations professionnelles aussi efficaces que celles caractérisant d'autres pays européens¹⁵. Sauf exception, la « démocratie sociale » paraît demeurer un défi.

¹³ R. Soubie, « Les acteurs sont-ils prêts à faire évoluer le modèle de dialogue social en France », *Droit social*, n° 5, mai 2016, p. 418-421.

¹⁴ F. Rebsamen, *En toutes confidences*, Paris, Stock, 2016.

¹⁵ A titre d'exemple, on pourrait bien sûr évoquer le « modèle » belge. Voir E. Léonard, F. Pichault, « Belgique : L'adoption d'un « modèle » de concertation sociale », in D. Andolfatto, S. Contrepois, dir., *Syndicats et dialogue social. Les modèles occidentaux à l'épreuve*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2016, p. 55-75.