

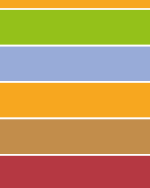


CONSEIL D'ÉTAT

DROITS ET DÉBATS

État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail

Un colloque organisé par la section sociale
et la section des études, de la prospective
et de la coopération du Conseil d'État
le 5 avril 2024



La Documentation
française

Avant-propos.....	5
Programme du colloque	9
Séance d'ouverture.....	11
Première table ronde - État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail dans la production de la norme	25
Biographie des intervenants	27
Actes – État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail dans la production de la norme	29
Échanges avec la salle	51
Deuxième table ronde - État, régions et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques	55
Biographie des intervenants	57
Actes – État, régions et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques	61
Échanges avec la salle	83
Grand témoin	87
Troisième table ronde - État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail dans l'activité de prospective.....	95
Biographie des intervenants	97
Actes – État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail dans l'activité de prospective	99
Échanges avec la salle	123
Séance de clôture	127
ANNEXES	135
1. Normes applicables	137
2. Éléments de jurisprudence	165
3. Articles et notes	189
4. Rapports et études.....	191
5. Courte bibliographie.....	193



Martine de Boisdeffre

*Présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération
du Conseil d'État*

Après s'être intéressé à l'accord comme de mode de régulation du social (2015) et à la gouvernance et au financement de la protection sociale (2022), le Conseil d'État consacre cette 13^e édition de ses *Entretiens en droit social* à l'un des éléments majeurs de l'organisation et de la régulation du monde du travail : le paritarisme, en retenant, cette fois, une approche différente centrée sur les acteurs et élargie à l'ensemble des institutions concernées.

Depuis la consécration par le Préambule de la Constitution de 1946 du droit de tout travailleur à participer, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises, les évolutions du monde du travail et l'universalisation de la protection sociale ont conduit, au-delà de la distinction usuelle entre paritarisme de négociation et paritarisme de gestion, à des changements quant aux rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux dans l'ensemble des sphères intéressant le monde du travail. Comment leurs champs respectifs d'intervention, moyens et méthodes d'action ont-ils évolué ? Et comment ces différentes interventions s'articulent-elles que ce soit dans la production de la norme, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques ou dans l'activité de prospective ?

Pour y répondre, le Conseil d'État a organisé trois tables rondes en réunissant autour du président du Sénat, qui a tenu le rôle de « grand témoin », ainsi qu'autour du président et des présidents adjoints de la section sociale, le président du Conseil économique, social et environnemental, le directeur général du travail, deux représentants d'organismes membres du Service public de l'emploi¹, une élue régionale, un avocat aux Conseils et, bien sûr, plusieurs représentants des partenaires sociaux.

La première table ronde a conduit à s'interroger sur les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux **dans la production de la norme** en droit du travail. Quelle portée reconnaître à la négociation de normes au niveau national, mais aussi de la branche et des entreprises ? Quelle place laisser à l'État ? Des éléments de réponse donnés par les intervenants ressort tout d'abord le rôle central de

¹ La directrice générale adjointe France Travail et la directrice générale de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

l'article L. 1 du code du travail², issu de la loi n° 2007-130 du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social, dite loi « Larcher », qui marque un tournant en posant la négociation collective à la base du droit du travail et en institutionnalisant une méthode de réforme. Représentants des partenaires sociaux comme de l'administration ont également mis en lumière les évolutions récentes du rôle des partenaires sociaux dans l'élaboration de la norme étatique mais également de celui, moins connu mais tout aussi essentiel, de l'État dans la structuration de la négociation et la production de la norme conventionnelle. Le rôle multiple de l'État comme facilitateur d'échanges, dans le cadre notamment des commissions mixtes paritaires, négociateur, partenaire ou encore, en l'absence d'accord, substitut aux partenaires sociaux s'est particulièrement illustré pour accompagner la création de la branche ferroviaire³ et l'ouverture du marché à la concurrence. S'il a été souligné que l'auto-institution des branches est allée de pair avec une certaine pacification du dialogue social et le développement d'une culture de la complémentarité des acteurs, tous s'accordent sur la nécessaire recherche permanente d'équilibre entre démocratie sociale et démocratie politique, qui demeure un exercice complexe source potentielle de contentieux. Plusieurs exemples ont été donnés à cet égard de recours au juge, le juge constitutionnel s'agissant de l'encadrement des modalités de fusion de branches⁴, le juge administratif pour trancher des contestations portées contre des arrêtés de représentativité ou encore le juge judiciaire pour l'application du droit de l'Union européenne en matière de droit à congés payés pendant les arrêts maladie⁵.

La deuxième table ronde s'est intéressée aux enjeux liés à la gestion des institutions régies par le paritarisme ainsi qu'à l'articulation des interventions des partenaires sociaux, de l'État ainsi que des régions **dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques** portant sur le monde du travail et la formation professionnelle. Le paritarisme de gestion constitue-t-il un modèle toujours d'actualité ? Quel doit être le rôle de l'État, des opérateurs du service public de l'emploi et des collectivités territoriales, en particulier les régions, au regard de leur compétence en matière de formation professionnelle ?

2 L'article L. 1 reprend l'article L. 101-1 du code du travail créé par la loi « Larcher » suite à la renumérotation opérée par la loi n° 2008-67 du 21 janvier 2008 ratifiant l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail : « *Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation. / À cet effet, le Gouvernement leur communique un document d'orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options. / Lorsqu'elles font connaître leur intention d'engager une telle négociation, les organisations indiquent également au Gouvernement le délai qu'elles estiment nécessaire pour conduire la négociation. / Le présent article n'est pas applicable en cas d'urgence. Lorsque le Gouvernement décide de mettre en œuvre un projet de réforme en l'absence de procédure de concertation, il fait connaître cette décision aux organisations mentionnées au premier alinéa en la motivant dans un document qu'il transmet à ces organisations avant de prendre toute mesure nécessitée par l'urgence* ».

3 Création de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

4 CC, décision n° 2019-816 QPC du 29 novembre 2019, *Fédération nationale du spectacle, du cinéma, de l'audiovisuel et de l'action culturelle* CGT e. a. (restructuration des branches professionnelles), non-conformité partielle - réserve.

5 Ccass., ch. civ., 13 septembre 2023, pourvois n°s 22-10-529 et 22-11-106, bull. (cassation partielle).

Pour y répondre chaque intervenant a livré son point de vue concret tant sur les succès que sur les échecs et marges de progression qui se dessinent. Si des lignes de tension demeurent, la recomposition du paysage entre partenaires sociaux et État dans le cadre d'un tripartisme renouvelé à l'origine de la création en 2008 de Pôle emploi, auquel succède France Travail, laisse entrevoir certaines évolutions positives. Ont également été présentées les perspectives ouvertes par le passage du tripartisme au quadripartisme qui trouve particulièrement à s'illustrer avec la coordination nouvelle assurée, depuis 2014, par les comités régionaux de l'emploi et de la formation et de l'orientation professionnelle⁶.

La troisième table ronde s'est inscrite dans une vision prospective, en interrogeant la place que les partenaires sociaux peuvent avoir dans cette approche, à la fois en ce qu'elle permet de penser l'avenir, mais également d'assurer le lien avec les destinataires des normes et politiques publiques. Quel rôle les partenaires sociaux peuvent-ils avoir dans l'appréhension des enjeux du dernier kilomètre des politiques publiques ? S'ils peuvent être numériquement minoritaires au sein de certaines instances prospectives œuvrant dans le champ social⁷, leur participation à l'activité prospective, pensée comme résolument tournée vers l'action, n'en demeure pas moins fondamentale. L'ensemble des intervenants s'accorde sur l'expertise et la légitimité des partenaires sociaux pour penser et agir dans le temps long, mais également sur la complexité de nombreux sujets sociaux majeurs, à l'instar de celui des retraites ou de l'assurance chômage, et sur la nécessité de décroïsonner la réflexion. Il s'agit de sortir d'une logique de silos pour instaurer dans la durée un dialogue avec les nombreux autres acteurs concernés. Il apparaît également essentiel pour tous que ce dialogue, noué au niveau national, soit décliné au niveau local. L'illustration de l'importance de cette déclinaison locale est donnée au travers de l'exemple du travail territorial porté de longue date par les Conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux ainsi que de celui conduit par l'Agence nationale pour la formation des adultes, saisie notamment à cette fin par les services déconcentrés de l'État.

Je remercie vivement la section sociale qui s'est associée à la section des études, de la prospective et de la coopération pour l'organisation de ce colloque sur des sujets complexes mais essentiel pour notre vie en société.

6 Création de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

7 Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, Conseil national consultatif des personnes handicapées, Conseil du travail social, Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Conseil d'orientation des retraites, Haut Conseil du financement de la protection sociale, Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, etc.

