

Exposé de Raphaël Hadas-Lebel

Président de Section au Conseil d'Etat

Président du Conseil de l'Observatoire des Retraites

Philippe CADOREL

Une bonne logique au niveau de l'organisation de ce séminaire aurait été que Monsieur **Hadas-Lebel** intervienne ce matin. Bien évidemment Monsieur **Gautier** a parlé ce matin du Rapport **Hadas-Lebel**. Même si son intervention était davantage centrée sur le Conseil Economique et Social, le travail du CES a été effectué à partir du rapport de Monsieur **Raphaël Hadas-Lebel**. Je présente donc toutes mes excuses à Monsieur **Hadas-Lebel** pour ce souci d'organisation.

Je suis tout particulièrement flatté qu'il ait pu répondre à l'invitation d'OMNES étant donné qu'indépendamment d'avoir rédigé le rapport sur le dialogue social, Monsieur **Hadas-Lebel** est le Président du Conseil de l'Observatoire d'Orientation des Retraites, qu'il était conseiller du Premier Ministre, et que son emploi du temps est particulièrement chargé, d'autant plus en ce moment.

Je vous laisse donc la parole, Monsieur **Hadas-Lebel**, sans plus tarder.

Raphaël HADAS-LEBEL

Merci beaucoup. En effet, l'ordre de nos présentations ne répond pas à la logique, qualité que certains qualifient d'ailleurs de française, mais nous allons nous adapter.

Vous avez certainement écouté ce matin l'excellent exposé de Monsieur **Gautier** qui vous a expliqué comment le Conseil Economique et Social a préparé ses propositions sur la base de mon rapport, le gouvernement lui ayant demandé de réagir sur mon rapport pour lui faire ensuite des propositions. Il aurait donc été logique que je vous présente ce rapport avant que vous ne compreniez comment le CES a réagi sur les propositions qui ont été faites. Mais comme on vous l'a dit, ce n'est pas grave, nous allons inverser la logique. D'ailleurs la logique aurait été aussi que je me taise puisque vous savez déjà tout sur mon rapport après avoir écouté Monsieur **Gautier**.

Un proverbe français dit que tout est dans tout et réciproquement. J'ai noté que votre organisation s'appelle OMNES, qui veut dire « tout » en latin, nous essaierons donc d'avoir une approche globale sur le sujet.

Je comprends aussi que nous avons autour de la table, non seulement des collègues français mais également hollandais.

“ So, I would like to say a few words for them. Especially I understand that there is a translation for them, so, anyhow, I hope they will understand the particularities of the system which is a little complicated but if you want to ask questions in English after my presentation, please do it. I will try to answer directly in English and our people will have the translation, just to make things more balanced. I go back to my French which is more fluent and more comfortable.”

Pour présenter cette question, je vous dirai d'abord un mot sur les conditions dans lesquelles la mission m'a été confiée par le Premier Ministre de l'époque, Monsieur **de Villepin**. Je

crois qu'il avait conscience, peut-être après certaines difficultés rencontrées dans sa politique sociale, qu'il était temps de réfléchir au problème général de la représentativité syndicale et plus généralement du dialogue social.

Je crois que vous aurez demain la présentation de Monsieur **Chertier** qui a été chargé pratiquement au même moment que moi, d'élaborer une réflexion sur un sujet distinct du mien mais important, celui du dialogue social, en particulier dans les rapports entre l'Etat et les partenaires sociaux, entre la Loi et le contrat. C'était le premier volet d'une réflexion que le Premier Ministre de l'époque avait voulu engager : Comment améliorer le système de relations entre l'Etat et les partenaires sociaux ? Cette mission a donc été confiée à Monsieur **Chertier**.

Parallèlement, le gouvernement a souhaité réfléchir sur le problème spécifique de la représentativité des organisations syndicales comme celui de leur financement. Là, ce n'est pas le problème dans leur rapport avec les pouvoirs publics mais celui de l'organisation de leur représentativité et de leur financement. Un sujet peut-être encore plus sensible que celui confié à Monsieur **Chertier**.

Parce que ce sujet était très sensible justement, le Premier Ministre a dit dès le début, qu'une fois mon rapport remis au gouvernement, il demanderait immédiatement au Conseil Economique et Social de travailler dessus car il ne voulait pas que le gouvernement se prononce directement sur mes propositions sans avoir eu une vraie discussion avec des organisations professionnelles et syndicales.

Or, on a dû vous expliquer ce matin, et je suppose que Monsieur **Gautier** l'a très bien fait, que dans le Conseil Economique et Social - qui existe aussi aux Pays-Bas et dont je connais d'ailleurs personnellement le Président – sont regroupés en particulier des représentants du patronat, des organisations syndicales, mais aussi du tiers secteur qui est le secteur associatif.

Le gouvernement a estimé que mes propositions devaient être soumises à l'examen critique de ces divers représentants dans le cadre du Conseil Economique et Social et c'est la raison de cette étude.

En revanche, vous verrez demain que le rapport de Monsieur **Chertier** a donné directement lieu à quelques conclusions directes et une loi a été adoptée en janvier 2007 pour mettre en œuvre, mais de manière très partielle, les propositions faites par ce dernier.

Voilà un peu le contexte dans lequel ma réflexion a été organisée. Maintenant je vais aborder le problème du fond. Il est clair que c'était à la fois un sujet important, complexe et sensible.

- Important, car il était au cœur de la pratique de la négociation collective et du dialogue social. Cela ne doit pas être très familier pour nos amis hollandais. On dit souvent que la France a une situation particulière dans le système européen où la négociation joue un rôle moins actif que dans d'autres pays pour produire ce que l'on appelle la norme sociale.

C'est une réalité, mais depuis un certain nombre d'années nous sommes convaincus qu'il faut évoluer sur ce point. Il faut que, dans l'équilibre entre norme sociale législative et norme sociale contractuelle, une place plus importante soit donnée à la négociation.

Mais si on estime souhaitable de renforcer le rôle de la négociation collective, il est donc essentiel que les acteurs de cette négociation, les organisations professionnelles et syndicales, bénéficient d'une légitimité qui ne soit pas contestable et, en la matière, on voit qu'il y a un lien étroit entre légitimité des accords et légitimité des acteurs sociaux qui concluent ces accords.

Le lien est extrêmement étroit entre ces deux aspects et vous verrez tout à l'heure que j'ai assez largement lié les deux sujets.

On peut même aller plus loin et estimer que si on veut que la négociation permette de fixer une part plus importante de la norme sociale, et bien, à la limite, il faut que les partenaires sociaux aient un peu le même type de légitimité que le Parlement qui est à la source de la légitimité législative. Voilà la logique qui a amené le gouvernement, avec raison, à réfléchir sur cette notion.

Naturellement cette légitimité repose d'abord sur l'action des organisations professionnelles et syndicales, sur leurs initiatives, sur leurs capacités à convaincre leurs mandants, ce qu'on appelle dans le langage courant la base.

Mais indépendamment de ceux qui dépendent des organisations, il est clair que certaines règles juridiques de la représentativité – ces règles dépendant d'ailleurs de la compétence des pouvoirs publics – peuvent aussi contribuer à améliorer cette représentativité, d'où l'intérêt de cette réflexion qui m'avait été confiée. Donc le sujet était important.

- Le sujet était complexe car il comporte de nombreux aspects qui ne sont pas simplement juridiques mais qui relèvent aussi de l'histoire de notre pays, de la sociologie, je dirais même de la psychologie car, à la limite, l'adhésion aux syndicats résulte de la part des différents travailleurs, d'un désir, d'une envie d'adhérer. Il doit donc y avoir des aspects psychologiques, en tout cas culturels, et il est donc important de démêler ces divers aspects.

C'est la raison pour laquelle j'ai distingué, pour essayer de clarifier ce sujet complexe, quatre domaines ou thèmes distincts mais qui sont quand même extrêmement liés.

Le premier thème est le problème des règles et des principes de la représentativité des organisations syndicales. Quels sont les principes qui gouvernent cette représentativité ?

Le deuxième sujet, très lié au précédent : Quelles sont les règles qui déterminent la validité des accords collectifs ?

D'ailleurs à divers niveaux, car les accords collectifs peuvent être conclus soit à un niveau inter-professionnel, soit de branche, soit d'entreprise.

Ces questions avaient déjà donné lieu à un certain nombre de transformations dans une loi toute récente quand j'ai travaillé sur le sujet, la Loi Fillon du 04 mai 2004. Il fallait lier très étroitement le thème de la représentativité qui n'est pas une fin. La représentativité c'est pour faire des choses et entre autres pour conclure des contrats. Donc la règle de la représentativité des syndicats est la règle de la validité des contrats.

Le troisième sujet, que j'ai voulu individualiser, est le problème des modalités du dialogue social au sein des petites et moyennes entreprises.

Tout le monde sait qu'en France en particulier, une majorité de salariés de ce pays travaillent au sein des PME et il est donc important que dans ces unités où aujourd'hui les organisations syndicales sont peu représentées, quelque chose de spécifique puisse être regardé pour favoriser le dialogue social.

En enfin le dernier sujet, question importante qui conditionne l'activité des organisations, de leurs moyens en personnes, de leurs moyens financiers, c'est le problème du financement qui m'a été explicitement demandé d'étudier.

Je ferai une parenthèse sur le financement, en principe je n'en parlerai pas puisque le sujet n'est pas abordé dans votre séminaire.

Au moment où j'ai rendu ce rapport en mai 2006, la 4^{ème} partie du rapport était passée totalement inaperçue. En tout cas peu de questions m'ont été posées par les journalistes ou par les différents interlocuteurs que j'ai rencontrés.

Les choses ont changé depuis deux mois. Peut-être nos amis Néerlandais savent-ils qu'il y a eu quelques petits problèmes concernant le financement dans la métallurgie, ce qui a amené tout le monde à réfléchir sur le financement des syndicats. Depuis, je n'ai jamais autant été interrogé sur ce sujet par les journalistes de presse, de radio et de télévision.

J'ai toujours refusé de me prononcer sur les incidents eux-mêmes pour motiver ce débat mais naturellement, si on me demande de réfléchir au financement des organisations professionnelles et syndicales, je n'ai aucune raison de refuser de me prononcer. J'ai donc eu plusieurs fois l'occasion de me prononcer ces six dernières semaines sur le problème du financement ; mais je n'en parlerai pas aujourd'hui puisqu'il est un peu marginal par rapport à vos propres préoccupations, à votre séminaire.

Dernière remarque introductive, c'est un sujet important et complexe mais aussi extrêmement délicat et sensible car il touche à la raison d'être, à l'existence même des organisations syndicales. Il ne faut donc pas être surpris que ces organisations réagissent directement sur des propositions qui touchent directement à leur devenir. Cela me paraît tout à fait normal et je l'ai d'ailleurs senti lorsque j'ai rencontré l'ensemble des dirigeants syndicaux de ce pays, au sens le plus large et le plus varié du terme.

A la fois les représentatifs, et les non-représentatifs traditionnels, et Monsieur **Gautier** vous a certainement expliqué ce matin que ce débat a suscité beaucoup de controverses au sein du Conseil Economique et Social, ce qui est d'ailleurs totalement normal.

C'est la raison pour laquelle je ne conseillerais pas au gouvernement, à l'avenir, de trancher sur ce sujet sans avoir regardé de très près les positions de chacune des organisations syndicales. Je le répète, ce n'est pas simplement un problème social comme un autre, c'est un problème qui touche les organisations elles-mêmes.

La liberté syndicale est un principe important qui a été reconnu en France pour la première fois en 1884, il y a donc un peu plus de 120 ans, la loi **Waldec-Rousseau**, qui aujourd'hui encore a des effets, par exemple, sur le problème du financement.

Donc je le répète, il est totalement normal que des divergences s'expriment entre organisations syndicales et je comprends que vous qui appartenez à des organisations syndicales, vous puissiez avoir des opinions et des intérêts différents.

J'ai essayé de les écouter, de les comprendre, et je sens bien qu'il y a un certain nombre d'oppositions philosophiques d'une part, et des oppositions d'intérêt d'autre part. Les deux sont respectables.

En particulier sur les oppositions philosophiques, il y a un débat entre ceux qui privilégient le maintien du pluralisme de la diversité syndicale car à leurs yeux il répond à la réalité du terrain et au souhait des adhérents. Et ceux qui prônent, au contraire, un regroupement des forces syndicales en un nombre plus limité d'organisations, comme c'est le cas dans la plupart des pays européens.

Mais j'ai tout de même eu l'intérêt d'apprendre tout à l'heure que, pour les Pays-Bas, il y a encore, ici représentées, 6 organisations syndicales. Ce n'est pas beaucoup par rapport aux 20 qui sont à Air France et aux 11 qui sont représentées autour de cette table, mais quand même. Je croyais qu'aux Pays-bas il n'y avait que un ou deux syndicats, alors qu'il y en a quand même 6.

C'est un débat : pluralisme, diversité, ou regroupement et unité.

Un autre débat est apparu assez nettement dans les discussions que j'ai eues avec tous les dirigeants syndicaux : ceux qui veulent un syndicalisme de représentativité de l'élection et ceux qui veulent un syndicalisme des militants.

Certains syndicats se sont opposés à certaines propositions mettant en avant l'idée d'élection parce qu'ils estiment que ce n'est pas ce thème qui est important mais celui du militantisme. C'est un argument, une discussion.

Je ne parle pas des différences d'intérêts qui peuvent exister car dans un pays comme dans un autre, il y a ceux qui ont une position majoritaire et ceux qui sont plutôt minoritaires. Et naturellement les minoritaires ont envie d'exister, de continuer d'exister, et les majoritaires ont plutôt envie de se renforcer. C'est une réalité concrète et je n'émettrai aucun nom derrière ces principes, mais certains d'entre vous peuvent peut-être mettre des noms - enfin les Français car les Hollandais je ne sais pas - derrière ces organisations qui sont plutôt majoritaires dans l'économie et celles qui sont plutôt minoritaires.

Je veux dire par là qu'il est logique qu'il y ait des avis différents sur ces sujets et c'est la raison pour laquelle des décisions ne peuvent être prises, car des décisions vont devoir être prises, qu'après pas mal de concertations ; et j'ai le sentiment que ce sera le cas, encore que sur ce point je ne suis plus directement informé.

Ce que je comprends mais d'ailleurs vous pourrez peut-être m'expliquer, c'est qu'il est prévu qu'il y ait encore des discussions entre patronats et syndicats sur ce sujet à l'automne, je ne sais pas quand, mais il est prévu qu'il y ait une discussion avant que le gouvernement de Monsieur **Sarkozy**, de Monsieur **Fillon**, ne prenne quelques orientations, probablement au début de l'année prochaine.

Mais tout cela est très subjectif puisque pour le moment je n'ai rien vu de commencé et il faut quand même un peu de temps.

Les partenaires sociaux sont actuellement pris par d'autres sujets et je ne parle même pas des retraites dans le secteur public ; je parle du contrat de travail, du débat sur la pénibilité, etc. Donc à ma connaissance ce sujet n'a pas encore commencé d'être étudié par les partenaires sociaux, ce qui veut dire que le gouvernement confèrera encore un peu de temps avant de se déterminer.

La méthode de travail, je n'ai plus besoin d'en parler, simplement pour tenir compte de cette complexité, j'ai tenu à être extrêmement clair. C'est-à-dire que j'ai tenu à présenter deux choses : d'abord un état des lieux qui soit aussi objectif que possible, sur chacun des 4 sujets énumérés.

Où en est la situation aujourd'hui en France ?

Où en est la situation aujourd'hui par rapport à ce qui existe en Europe ?

Avec une parenthèse : l'approche comparatiste est certainement extrêmement utile mais cela ne veut pas dire qu'il faille exactement reprendre en France ce qui a été fait ailleurs, car la réalité française résulte de considérations historiques, sociologiques, culturelles, qu'on ne peut pas tout simplement mettre de côté. Mais c'est important de savoir ce qui se fait ailleurs. Donc il faut faire un état des lieux.

Ensuite, examiner des propositions et comme je savais parfaitement que ces propositions ne seraient pas consensuelles, j'ai suggéré, outre qu'ensuite on leur permette d'en discuter entre eux, deux méthodes, c'est à dire que sur chacun des sujets, je propose aux décideurs deux scénarios. Un scénario que j'ai appelé un scénario d'adaptation où les changements sont relativement modestes, enfin limités, et un scénario beaucoup plus audacieux, que j'ai appelé le scénario de transformation et qui va plus loin et engage des modifications plus profondes par rapport à l'état des choses existantes.

Sur chaque point j'ai essayé de faire la même construction, c'est-à-dire un état des lieux, la comparaison, des propositions d'adaptation et de transformation. Et sur chacune de ces propositions, j'ai expliqué le sentiment que j'avais des positions de chacun, les avantages et les inconvénients.

En somme, j'ai essayé de mettre à la disposition des décideurs, et je le répète, des décideurs qui seront d'un côté, des partenaires sociaux, et de l'autre côté le gouvernement, de mettre à leur disposition le maximum de données sur la base desquelles ils puissent travailler.

Voilà ce que je voulais dire concernant la méthode, et maintenant je vais aborder trois des quatre sujets qui concernent votre séminaire : le problème de la représentativité, la question de la validité des accords et la question spécifique des petites et moyennes entreprises sur laquelle dirai un petit mot car je comprends bien que, par définition, elle ne vous concerne pas. Ce problème concerne d'autres organisations que les vôtres.

C'est donc plutôt sur deux points que je voudrais mettre l'accent : la représentativité et la validité des accords.

En préface à la réflexion sur la représentativité, on ne comprend rien au problème de la représentativité si on ne rappelle pas des éléments de contexte sur les caractéristiques du syndicalisme français.

Alors vous direz, est-ce la même chose pour le syndicalisme néerlandais, sans doute pas.

L'histoire du syndicalisme français est marqué d'abord par une émergence tardive du syndicalisme qui date de 1884, et surtout par une grande diversification de l'offre syndicale liée essentiellement à des scissions successives des organisations. Scissions fondées sur des considérations idéologiques, c'est-à-dire que toute l'histoire syndicale française est fondée sur la création d'une organisation qui est la CGT à la fin du XIXème siècle, et ensuite il y a eu un certain nombre de complexifications.

Parallèlement, il y a eu très vite au début du XXème siècle, après la Première Guerre Mondiale, un syndicalisme chrétien. Mais tout de suite après la scission, un syndicalisme d'orientation communiste est venu se couper du syndicalisme plus « anarcho-syndical » de la CGT.

Ensuite, après la Seconde Guerre Mondiale et la guerre froide, la création d'un syndicat contre le communisme, Force Ouvrière. Puis, à l'intérieur du syndicalisme chrétien, une scission dans les années 60, parallèlement à la création d'un syndicalisme de cadres.

Mais l'essentiel est que ce sont des considérations idéologiques qui expriment la diversification de l'offre syndicale, ce qu'on retrouve exactement encore aujourd'hui ; dans les mouvements de grève de la semaine dernière on a pu voir réapparaître un certain nombre de clivages idéologiques entre les différentes organisations.

En outre, le syndicalisme français reste extrêmement emprunt d'une tradition d'indépendance à l'égard de l'Etat et des formations politiques, à la différence du syndicalisme anglo-saxon. C'est un syndicalisme qu'on appelle « anarcho-syndical révolutionnaire » qui a durablement imprégné une partie importante du mouvement français. Il s'agit de transformer la société alors que dans le syndicalisme anglo-saxon, qui d'ailleurs en Angleterre était très proche du mouvement travailliste, il faut avant tout améliorer la situation des salariés et aussi d'ailleurs, c'est une des grandes caractéristiques du syndicalisme de certains pays, de rendre un certain nombre de services à ses adhérents.

On a donc dans ces pays un syndicalisme de service qui explique d'ailleurs, entre autres, le taux d'adhésion important par rapport à notre syndicalisme à la française plutôt fondé sur une tradition révolutionnaire.

Les données récentes confirment la faiblesse du taux de syndicalisation qui est une particularité française. Tout le monde sait qu'il se situe aux alentours de 8% de l'ensemble du personnel et de 5% à l'intérieur du secteur privé. Etant donné que l'équilibre se fait par une quinzaine de pour cent dans les entreprises d'Etat et les entreprises publiques.

Ce taux de syndicalisation a pratiquement été divisé par 2 en 25 ans, même si la tendance est à la stabilisation depuis une dizaine d'années. En tout cas, ces chiffres ont placé la France quasiment dans les derniers rangs des pays membres de l'OCDE.

Il faut avoir cela en tête pour comprendre les bases du problème de la représentativité.

Comment se présente le problème de la représentativité dans les organisations syndicales françaises ?

Le régime actuel s'est cristallisé juste après la fin de la Seconde Guerre Mondiale et s'est caractérisé très vite, dès 1948, par une distinction entre deux types d'organisations déjà présentes dès 1945 mais qui s'est systématisée en 1948-1950. C'est par un arrêté du Ministre du Travail qui remonte à la dernière fois où il a été modifié, le 31 mars 1966, il y a donc 40 ans.

Selon cet arrêté, qui je le répète, reprend ce qui a déjà été fait 20 ans plus tôt, une distinction est faite entre les organisations les plus représentatives qui sont désignées par cet arrêté du Ministre du Travail et qui bénéficient – mais Monsieur **Gautier** a dû vous en parler ce matin – de ce qu'on appelle une présomption irréfragable de représentativité. C'est une première catégorie d'organisation.

De l'autre côté, d'autres organisations, qui ne sont pas les plus représentatives et qui s'inscrivent cette fois-ci dans une logique de représentativité prouvée. Il faut prouver cette représentativité sur la base d'un certain nombre de critères qui sont énumérés dans le Code du Travail.

Ces critères sont mis en œuvre ensuite par les ministres ou par le Juge à l'occasion de contentieux et ils sont mentionnés à l'article L 133-2 du Code du Travail. Ils sont au nombre de 5, ce sont les effectifs, l'indépendance, les cotisations, l'expérience et l'ancienneté – ça va ensemble – et la fameuse attitude patriotique des organisations pendant l'occupation.

C'est le système prévu aujourd'hui dans le Code du Travail et qui est toujours valable avec un double fil, « *double track* » en anglais. Soit on est regardé comme représentatifs et c'est ce qu'on appelle aujourd'hui dans le langage courant, « la bande des cinq », c'est-à-dire la CGT, la CFDT, la CFE-CGC, Force Ouvrière, la CFTC. Soit on n'est pas dans cette bande des 5 et il faut prouver sa représentativité.

Des dirigeants de ces organisations m'ont expliqué combien cette charge est lourde pour eux car il faut aller devant les tribunaux, cela coûte de l'argent, cela oblige à apporter des preuves, des avocats. La procédure de se faire reconnaître comme représentatifs est très lourde pour eux si, dans l'entreprise, on ne veut pas leur reconnaître cette représentativité de facto.

C'est un système qui fonctionne depuis 40 ans, même plus, 60 ans.

On peut estimer qu'il fonctionne bien et qu'il n'est pas nécessaire de le changer. On peut se demander aussi si cette façon de procéder ne présente pas un certain nombre d'inconvénients parce que la réalité syndicale a évolué depuis 40 ou 60 ans.

Et je pourrais ajouter que nos amis néerlandais peuvent se demander si c'est bien le rôle de l'Etat, du Ministre du Travail, d'octroyer cette représentativité, soit par le ministre, soit par la

justice, ou s'il ne faut pas qu'elle soit prouvée par un certain nombre de procédures objectives, en tout cas c'est une question.

C'est dans ce domaine que j'ai proposé des scénarii contrastés.

- Si on part du principe que la présomption irréfragable de représentativité doit être confirmée, on peut explorer certaines adaptations, par exemple, l'idée de réviser périodiquement cette liste par le Ministère du Travail. Par exemple, tous les 4 ou 5 ans après les grandes élections non-professionnelles, prud'homales ou représentatives du personnel. Il faut que la périodicité soit tout de même assez longue pour assurer un minimum de stabilité au sein du dialogue social et il faut tenir compte des situations spécifiques des cadres, mais sous cette réserve, on peut au moins imaginer que cette liste soit examinée ou re-examinée à des échéances régulières sans rien changer pour le reste.

De même, on peut estimer que l'on peut mettre à jour les critères qui sont dans le Code du travail pour ceux qui ne bénéficient pas de la représentativité irréfragable. Vous constaterez que lorsque j'ai énuméré tout à l'heure ces critères, il y en a un concernant l'audience des syndicats, celle mesurée par les élections, et elle n'apparaît pas pour le moment dans le Code du Travail. C'est tout de même un peu paradoxal ! La moindre des choses c'est de mettre à jour le Code du Travail et d'intégrer cette audience électorale comme étant une parmi d'autres considérations pouvant caractériser la Représentativité.

Donc on aurait pu modifier, comme on a modifié la référence qui avait naturellement un sens en 1945 mais qui n'en a plus aujourd'hui, sur l'attitude pendant la Seconde Guerre Mondiale. J'ai essayé d'esquisser quelques critères dans mon rapport, l'audience électorale en serait un premier avec toujours l'indépendance, l'activité, l'expérience.

A la place de l'attitude pendant la Seconde Guerre Mondiale, je leur ai suggéré le respect des valeurs républicaines, ce qui aurait la possibilité d'exclure certaines organisations qui ne font pas du respect de ces principes la règle de leur activité. On peut penser à l'extrême droite, moi par désir d'équilibre je pourrais penser à des organismes d'extrême gauche aussi bien que ce soit plus difficile de prouver qu'elles ne respectent pas les valeurs républicaines.

En tout cas voilà, c'est une idée, un premier scénario qui est un scénario d'adaptation, c'est-à-dire qu'on garde l'essentiel et on l'adapte simplement.

- Et le scénario de transformation, plus audacieux, qui déciderait qu'on évoluerait vers une représentativité établie exclusivement, ou plus ou moins exclusivement, par le vote. C'est la logique de ce scénario de transformation.

Naturellement plusieurs questions se posent, à supposer qu'on accepte ce principe. Certains peuvent dire, et je l'ai entendu, que la notion d'élection, la notion de vote, qui a un sens pour la démocratie politique, parlementaire, n'a pas la même portée dans l'entreprise où on n'élit pas son directeur, son président, où la logique de l'élection n'est pas évidente. Il reste tout de même qu'on n'a rien trouvé de mieux pour mesurer la Représentativité.

Donc, à supposer qu'on accepte ce principe, d'autres questions se posent.

Par exemple il faut choisir entre les instruments de mesure. Quelle sera la structure adéquate pour mesurer la représentativité ?

Alors j'ai exploré dans mon rapport trois formules possibles et exposé les avantages et inconvénients de chacune.

La première formule, ce sont les élections prud'homales qui doivent exister aussi aux Pays-Bas, non ça n'existe pas ?

Nous avons un système assez logique qui fait que les conflits du travail sont jugés par des juridictions professionnelles où les patrons d'un côté, et les syndicats de l'autre, sont

représentés. Des élections ont lieu tous les 5 ans. On peut envisager que cette élection prud'homale devienne la mesure de Représentativité des organisations syndicales. Mais je précise que dans ce cas, il faut adapter ces élections, en particulier faire qu'elles aient lieu dans l'entreprise, car actuellement elles se passent dans la mairie peut-être pour accentuer le lien avec l'aspect professionnel.

Une deuxième méthode est de collationner les élections professionnelles qui existent à la base et de les faire remonter au niveau de la branche puis au niveau inter-professionnel, de faire les totaux et de voir le résultat au niveau de la Représentativité. C'est compliqué mais on doit pouvoir y arriver avec les moyens informatiques dont on dispose aujourd'hui.

Enfin, une troisième solution, l'organisation d'une élection spécifique de Représentativité de branche. Personnellement je n'y suis pas favorable car ce serait une élection terriblement politisée en France et je ne vois pas ajouter une troisième élection à l'intérieur de l'entreprise en plus des élections prud'homales et de toutes les élections professionnelles existant par ailleurs.

Il est évident qu'il ne suffit pas d'avoir un mode de mesure. Il faut voir ensuite quelles seront les conséquences, par exemple, de la notion de présomption. Est-ce qu'on supprime complètement cette présomption irréfutable ?

Chacun doit prouver qu'il est représentatif à chacun des niveaux, c'est une révolution. En France, on peut le concevoir, c'est-à-dire qu'on supprime complètement ce qui est perçu par certains comme une rente de situation, la présomption irréfutable, et on décide que l'élection est le seul critère pour être reconnu représentatif.

Une autre solution de compromis pourrait être de limiter cette présomption irréfutable au niveau national et inter-professionnel, et de dire que pour le reste, au niveau des branches et de l'entreprise, chacun doit se retrouver finalement à armes égales. C'est une proposition de compromis qu'on peut envisager, mais quand on négocie en matière sociale, vous savez qu'on peut faire preuve d'imagination pour trouver des solutions de compromis.

Indépendamment de cela, deux problèmes connexes sont à mentionner :

Le premier est que si on adopte ce système, quel sort fait-on à la réalité de cette particularité française qui doit surprendre nos amis néerlandais, le monopole de représentation, qui existe en France pour les organisations syndicales au premier tour des élections professionnelles ?

Cette réalité est aussi la conséquence de la fameuse présomption de représentativité. Ceux qui sont regardés comme représentatifs ont le droit absolu de présenter des candidats au premier tour et, seuls eux, ont le droit de présenter des candidats au premier tour.

Il est évident que si on décide que l'élection est le critère, ce monopole ne se justifie plus. Il faut que chacun puisse se présenter devant l'électeur à armes égales.

Sur ce point, j'ai eu le sentiment qu'autant la CFDT serait d'accord pour renoncer en toute logique, la CGT l'époque, était plus réticente à l'idée de renoncer au monopole de représentation.

Le deuxième était inévitable dès qu'on parle du vote. Quel seuil chiffré retient-on pour le critère de représentativité ? Parce que là on est au pied du mur, il faut fixer un seuil !

Vous voyez bien que si on avance 5%, on admet un certain niveau de pluralisme. Si on met 10%, il y a une obligation de se regrouper pour les organisations, ou en tout cas on provoque la disparition de certaines.

Donc vous voyez que tous ces sujets ne sont pas neutres. C'est la raison pour laquelle j'ai pensé qu'effectivement on pouvait aborder la question avec divers scénarios. Commencer par le moins difficile, commencer déjà par bouger, puis ensuite laisser les choses évoluer,

sauf si la négociation fait apparaître des positions majoritaires fortement dans un sens ou dans l'autre, et alors naturellement les faire prévaloir.

Et je signale que le Conseil Economique et Social a eu des discussions très passionnées sur le sujet et ils ont finalement abouti à des conclusions beaucoup plus nettes qu'on aurait pu l'imaginer puisqu'une position a été adoptée par la Commission spécialisée du Conseil Economique, elle a même été voté en plénière, n'est-ce pas ?

Oui, donc c'est bien le Conseil Economique qui s'est prononcé pour une position qui fait une place importante à l'élection dans le système de la représentativité.

Il me reste 5 minutes pour vous parler du deuxième sujet.

Je ne vous parlerai pas des petites et moyennes entreprises, cela ne vous concerne vraiment pas mais je répondrai à vos questions si cela vous intéresse.

Le deuxième sujet est très important aussi, c'est le problème de la négociation collective et de la validité des accords collectifs.

J'ai commencé par réfléchir au problème général de la place de la loi et du contrat dans le système juridique français. C'est le seul point sur lequel il peut y avoir des recouvrements entre mon rapport et celui de Monsieur **Chertier** puisque qu'il est aussi amené à réfléchir sur les rapports entre organisations et gouvernement autour du dialogue social.

A quel moment et selon quelles conditions le gouvernement fait-il passer des textes législatifs ou réglementaires par rapport aux aspects contractuels ? Là on est assez d'accord, Monsieur **Chertier** et moi-même.

Je constate, et je le disais tout à l'heure, que la France a la particularité, qui se trouve dans la constitution d'ailleurs, que les grandes règles du droit social soient de la compétence de la loi et les mises en œuvre, de la compétence du décret réglementaire. Et que la place faite aux accords professionnels soit plus faible.

Mais j'ai constaté depuis une dizaine d'année, qu'une place de plus en plus importante est accordée aux contrats et il existe maintenant une interaction entre les deux.

J'ai présenté dans mon rapport les différents cas de figure possibles : soit c'est la loi qui commence et une convention continue, soit la convention commence et la loi sanctionne, en quelque sorte, les résultats de la négociation. Soit la convention commence et la loi confirme et ensuite on laisse à la convention le soin de mettre en œuvre les applications.

Tous les modèles sont concevables, ce qui nous amène à nous demander quelles sont les règles qui peuvent faire qu'une convention est valide ? D'autant plus qu'en France nous avons un système, je ne sais pas s'il existe aux Pays-Bas, qui permet au ministre du Travail d'étendre à l'ensemble des travailleurs d'une branche, des accords qui sont signés à l'intérieur de la branche par une partie des organisations syndicales. C'est donc le problème de l'extension.

Le problème de la validité des accords avait été un peu mis à jour par la loi dite « Loi **Fillon** » du 04 mai 2004. Mr **Fillon** est donc assez célèbre puisqu'il a fait deux lois, outre qu'il est maintenant Premier ministre. Un Premier ministre moins célèbre apparemment et plus discret, mais il a fait une loi en 2003 sur les retraites et une loi en 2004 sur les accords collectifs, sur le dialogue social. Le hasard veut que j'ai eu à me prononcer sur les deux textes au travers de rapports ou prises de position.

Donc la loi **Fillon** du 04 mai 2004 a déjà modifié les équilibres applicables en matière de négociations collectives, en consacrant le principe majoritaire comme condition de validité des accords. C'est une révolution dans le principe car jusqu'ici, la particularité française disait qu'un syndicat, même minoritaire, pouvait signer un accord contractuel et que ce dernier était valide. Un syndicat qui représente 3% du personnel signe l'accord et tous les

salariés de l'entreprise en bénéficient ! Ce qui, soit-dit en passant, dissuade totalement les salariés d'adhérer aux syndicats puisque de toute façon ils profitent de l'accord qui a été signé par un syndicat minoritaire et ce qui explique, entre autres, que nous ayons un faible taux d'adhésion !

Donc, la loi **Fillon** fait la révolution et dit « désormais le principe c'est l'accord majoritaire », mais, et c'est là qu'on a trouvé des solutions de compromis, selon les cas et les niveaux de négociation. En particulier, selon qu'on se trouve au niveau inter-professionnel, de branche ou au niveau d'entreprise, le principe majoritaire se décline selon des modalités complexes.

Par exemple, il y a opposition entre une majorité d'adhésion, car il faut une majorité qui adhère à l'accord, ou une majorité d'opposition, c'est-à-dire qu'il n'y ait pas une majorité de personnel s'y opposant.

Il y a aussi – c'est totalement un jeu de mots – une majorité qui est en nombre d'organisations et en nombre de voix. C'est-à-dire que sur vos 11 organisations, s'il y en a 6, ce n'est pas une vraie majorité parce que si chaque organisation pèse un poids différent, c'est une application un peu artificielle du système majoritaire, mais c'est celui qui s'applique actuellement dans la loi **Fillon** pour les accords inter-professionnels parce qu'on n'a pas voulu aller trop vite.

On a donc un système très compliqué qui essaie de commencer à changer le système actuel qui prévoyait – je le répète – que même un syndicat minoritaire pouvait faire qu'un accord soit valide.

La question qui se pose donc est :

Est-ce qu'on va plus loin que la loi **Fillon** ? Et, veut-on vraiment d'un système où il faut qu'un accord recueille des syndicats représentant la majorité des personnels ? - 50,1 % du personnel ?

Là aussi j'ai proposé des solutions différentes :

Le scénario de transformation.

C'est un scénario extrêmement audacieux parce que ce scénario au principe majoritaire absolu a des avantages évidents et il donne naturellement une vraie légitimité aux accords, des accords représentant vraiment la majorité du personnel. Il donne une certaine responsabilité aux syndicats mais a naturellement un inconvénient, il rend difficile la signature des accords si les organisations ne veulent pas prendre leur responsabilité et signer. Dans un système français où les syndicats sont divisés, on a donc plus de mal à réunir une majorité du personnel pour des accords. Donc il y a un risque.

On peut avoir des solutions intermédiaires.

Par exemple, j'avais suggéré qu'on n'aille pas aussi loin que la majorité absolue mais qu'on arrive déjà à un système de majorité relative. C'est-à-dire qu'au moins dans une entreprise il n'y ait pas plus de contre que de pour. On ne compte pas ceux qui s'abstiennent, au moins on sait s'il y a plus de pour que de contre. C'est une manière plus modeste de requérir une majorité.

Là encore toutes sortes de transitions sont possibles, entre la majorité d'engagement, la majorité d'opposition, les majorités absolues, les majorités relatives.

Dans le scénario d'adaptation, j'avais suggéré qu'on fasse un premier bilan de la loi Fillon en 2008. De toute façon la loi avait prévu de le faire quatre ans après, soit 2004 / 2008.

On constate qu'il n'y a plus beaucoup d'accords totalement minoritaires mais pas encore d'actions majoritaires. En particulier, pour pouvoir introduire le principe majoritaire pur, la loi prévoyait de faire dans une branche « un accord de méthode » qui soit signé par les organisations. A ma connaissance, il y a peut-être eu un accord de méthode signé dans une

petite branche, ce qui veut dire que les organisations n'ont pas été très attirées par cette méthode.

Mais l'élément positif est que désormais, les chefs d'entreprise hésitent à adopter des accords où il n'y a qu'un signataire très minoritaire. Philosophiquement les choses sont en train de changer.

De même, pour le moment, le droit d'opposition a été peu utilisé. Il y a eu l'affaire Perrier où la CGT a essayé de s'opposer à un accord et où finalement elle a été battue. La majorité des salariés de Perrier a estimé que, ma foi, ils étaient contents de cet accord. En tout cas, cela mérite réflexion et il est de plus en plus clair que l'accord minoritaire n'a plus tellement de beaux jours devant lui.

Sur les PME, un mot simplement.

Le seul problème qui puisse vraiment vous intéresser indirectement, c'est que dans les PME il y a une réticence de la part des patrons à l'égard des organisations syndicales. Une réticence de principe doublé d'un argument assez légitime : beaucoup d'institutions avec beaucoup d'élections et d'organismes, cela fait beaucoup pour une petite entreprise ! Je parle d'organismes sociaux : délégués du personnel, comité d'entreprise, comité d'hygiène et de sécurité, délégués syndicaux.

Certains patrons accepteraient des systèmes où un organisme unique élu pourrait être l'organe avec qui le patron discuterait.

On aborde là un débat philosophique extrêmement important entre les organisations syndicales. Certaines organisations syndicales sont très réticentes à l'idée que le patron puisse négocier avec des élus. Elles estiment que le délégué qui négocie doit être désigné par l'organisation syndicale. C'est donc un problème extrêmement compliqué aujourd'hui, si pour la représentativité, on estime que c'est l'élection qui doit être le critère important. On ne peut pas disqualifier des systèmes où on ferait discuter des conventions par des personnes élues.

Je pose la question, je ne la résous pas, mais c'est pour vous montrer et ce sera ma conclusion, que derrière toutes ces considérations extrêmement compliquées et qui doivent paraître encore plus compliquées à nos amis néerlandais, il y a des réalités qui trouvent leur enracinement dans la vie sociale et culturelle de notre pays. Et c'est parce qu'il y a cet enracinement que les solutions seront compliquées à trouver. Mais d'un autre côté, je crois que dans ce monde qui change, ce domaine ne devra pas rester à l'abri du changement. Merci.

Philippe Cadorel

Merci beaucoup Monsieur **Hadas-Lebel**.

J'en profite pour vous dire que trois exemplaires du rapport remis par Monsieur **Hadas-Lebel** au Premier ministre sont disponibles dans la salle.

Raphaël Hadas-Lebel

Yes, I have been asked if there was an English translation for this report and I don't think I have. But I mentioned that there is some. 10 pages can be translated if you want to.

Philippe Cadorel

Monsieur **Hadas-Lebel**, je serais tenté de vous demander avant de passer la parole au public, si vous ne pourriez pas éventuellement parler du financement et des pistes que vous aviez suggérées, puisque nous n'aborderons pas le thème de l'éthique ?

Raphaël Hadas-Label

D'accord mais le débat sera alors plus court car je dois partir à 15h30. Je peux le faire en cinq minutes.

En cinq minutes, je dirais que le système français n'est pas viable indéfiniment.

Premièrement, c'est un système opaque, c'est-à-dire qu'on ne sait pas quelle est la réalité comptable tant dans les organisations patronales que syndicales.

Cette opacité n'est pas due à un vice profond des organisations, et je l'ai dit chaque fois que j'en ai eu l'occasion, c'est la conséquence de l'Histoire. Lorsqu'on a créé le droit syndical, on a voulu limiter au maximum les obligations imposées aux organisations pour qu'on ne donne pas le sentiment de réduire d'une main ce qu'on accordait de l'autre. Donc, depuis la loi **Waldec-Rousseau** de 1884, il est admis qu'on n'est pas très regardants sur les comptabilités des organisations. Elles ne sont pas tenues d'en avoir ni de les faire certifier par un expert-comptable ni de les rendre publiques. Or aujourd'hui, on constate que le monde exige la transparence de tous les acteurs et cet acteur-là n'échappera pas à la règle.

Le deuxième point, c'est que la particularité de notre système fait que, pour les raisons que je vous ai indiquées, la part des cotisations dans le financement des organisations syndicales est faible. C'est logique puisqu'il y a peu d'adhérents.

D'autre part, la part des ressources propres, très forte par exemple en Suède et en Belgique, je ne sais pas concernant les Pays-Bas, est très faible en France puisqu'il n'y a pas de syndicalisme de service. En France, c'est un syndicalisme révolutionnaire, de revendication et de militantisme, mais pas de service. Il y a donc peu de ressources propres.

Alors que reste-t-il ?

Il reste des ressources provenant des employeurs publics comme privés. C'est-à-dire des mises à disposition, des crédits d'heures, des autorisations d'absence, des moyens de fonctionnement, que ce soit de la part de l'employeur privé comme de l'employeur public.

Je dirais que certaines de ces dispositions ont un fondement juridique solide, d'autres sont fragiles, parce qu'un juge peut leur reprocher de constituer des abus de biens sociaux ou des détournements de fonds publics, en faisant preuve d'un peu de mauvaise volonté...

Je dirais que, parallèlement à la transparence qu'il faudrait progressivement obtenir, il faudrait également peut-être donner plus de sécurité juridique à certaines des ressources, mais elles proviennent des employeurs, publics comme privés. Et il n'y a pas de gêne à ce qu'on puisse estimer que les employeurs participent au financement du dialogue social. Par exemple, l'accord UPA des artisans qui existe en France depuis quelques années, où une toute petite partie de la masse salariale est consacrée au dialogue social, partagée à égalité entre artisans/patrons et organisations syndicales. C'est une technique très mal vue par le MEDEF car c'est encore une charge supplémentaire assise sur les rémunérations, sur la masse salariale, mais en tout cas pour les artisans c'est un système qui n'a pas mal marché.

Enfin, il y a le mode de financement par la puissance publique pour financer cette fois-ci une mission d'intérêt général que pourrait avoir les organisations dans la négociation sociale inter professionnelle, dans la participation à la gestion de la formation professionnelle, de la Sécurité Sociale, de l'indemnisation du chômage. Là aussi, il n'est pas anormal, à condition que les choses soient bien clarifiées, qu'un financement soit prévu.

En revanche, je suis assez réticent et les syndicats aussi, à l'idée d'adapter pour les syndicats ce qui a été fait pour les partis politiques, c'est-à-dire que l'on fasse payer le citoyen par l'impôt. Autant cela peut se justifier pour la vie politique puisque que les partis politiques participent à la vie démocratique et on peut donc estimer qu'ils ont droit à une

partie de ressources publiques, autant pour les organisations syndicales qui sont avant tout des éléments du dialogue dans l'entreprise, il ne faut financer qu'une partie des activités très étroitement liées à ces missions d'intérêt général.