

SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 11 février 1998.....	1
TITRE I CONSTAT ET ANALYSE DE LA CONFLICTUALITÉ EN FRANCE	3
I - UNE LECTURE COMPLEXE DE L'ÉVOLUTION DE LA CONFLICTUALITÉ.....	5
A - UNE BAISSÉ TENDANCIELLE DES CONFLITS.....	5
1. Le nombre des grèves	5
2. Le nombre de grévistes	5
3. Le nombre de journées individuelles non travaillées pour fait de grève.....	5
4. La durée des grèves	6
B - ...DANS UN CONTEXTE D'AUGMENTATION DU CHÔMAGE ET DES EMPLOIS PRÉCAIRES	6
C - ANALYSE PAR SECTEURS D'ACTIVITÉ ET CATÉGORIES SOCIO-PROFESSIONNELLES	6
D - ACTIVITÉ CONVENTIONNELLE ET INCIDENCE DES CONFLITS.....	7
II - LES MODES DE PRÉVENTION ET DE RÉOLUTION DES CONFLITS : UN DÉCALAGE ENTRE LES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS ET LES PRATIQUES.....	8
A - LES DISPOSITIFS PRÉVUS PAR LE CODE DU TRAVAIL SONT PEU UTILISÉS.....	8
1. Les dispositions générales	8
2. Les dispositions particulières applicables au service public	9
B - UNE RECONNAISSANCE RÉCENTE DE LA MÉDIATION JUDICIAIRE	9
C - DES PRATIQUES DÉVELOPPÉES EN DEHORS DES DISPOSITIONS LÉGALES.....	10
1. La médiation informelle des inspecteurs du travail	11
2. Des médiateurs ad hoc nommés par les pouvoirs publics	11
3. Des expérimentations en cours dans certaines entreprises et certains secteurs d'activité	12
3.1. UNE PROCÉDURE DE NÉGOCIATION PRÉVENTIVE À LA RATP	12

3.2. UNE EXPÉRIENCE D'APPUI AU DIALOGUE SOCIAL IMPULSÉE PAR LES POUVOIRS PUBLICS	13
D - UNE EFFICACITÉ RELATIVE DES DÉMARCHES DE CONCILIATION-MÉDIATION.....	14
III - PRÉVENTION, RÉOLUTION DES CONFLITS COLLECTIFS ET SYSTÈMES DE RELATIONS PROFESSIONNELLES	15
A - QUELQUES SYSTÈMES ÉTRANGERS	15
1. Le système de relations professionnelles nord-américain : Etats- Unis et Québec	15
2. Allemagne, Espagne, Grande-Bretagne	16
3. L'émergence d'un droit européen des relations collectives de travail	17
B - LE CAS FRANÇAIS : MÉDIATION ET CONCILIATION NE PEUVENT PALLIER LES INSUFFISANCES DU DIALOGUE SOCIAL.....	17
1. Un système marqué par une culture d'opposition.....	17
2. Une reconnaissance tardive du syndicalisme dans l'entreprise.....	19
3. Convention de branche et accord d'entreprise.....	19
4. Les signes d'un déséquilibre.....	20
4.1. UN CLIMAT GÉNÉRAL D'INQUIÉTUDE FACE AUX MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET À L'AVENIR DE L'EMPLOI	20
4.2. UNE IMPLANTATION INSUFFISANTE DES INSTANCES DE REPRÉSENTATION ET DE DIALOGUE DANS LES ENTREPRISES ..	21
4.3. UN DÉCALAGE PERSISTANT ENTRE LES BESOINS DE CONCERTATION DU COMITÉ D'ENTREPRISE SUR LES QUESTIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES ET LA RÉALITÉ	21
4.4. LES OBSTACLES À LA NÉGOCIATION COLLECTIVE	22
TITRE II RÉFLEXIONS ET PROPOSITIONS.....	23
I - AMÉLIORER LA CONNAISSANCE DES CONFLITS	24
II - SUR LE RÉGLEMENT DES CONFLITS COLLECTIFS.....	26
A - MAINTENIR ET AMÉLIORER LES PROCÉDURES EXISTANTES POUR RENDRE LE DROIT EFFECTIF.....	26
1. Les dispositions du code du travail.....	26
2. La médiation judiciaire.....	27
B - CONSERVER LA SOUPLESSE D'INTERVENTION DE L'INSPECTEUR DU TRAVAIL	28
C - DÉVELOPPER LES PROCÉDURES CONVENTIONNELLES DE RÉGLEMENT DES CONFLITS COLLECTIFS.....	29
D - DANS LES SERVICES PUBLICS.....	30

III - LA PRÉVENTION DES CONFLITS COLLECTIFS	31
A - DES DISPOSITIFS INFORMELS OU EXPÉRIMENTAUX.....	31
1. Expérimentation d'un appui au développement du dialogue social.....	31
2. Des procédures d'alerte ou « d'alarme sociale »	31
B - PRINCIPES GÉNÉRAUX	32
C - FAVORISER LE DIALOGUE SOCIAL PERMANENT ET LES POSSIBILITÉS D'EXPRESSION DES SALARIÉS.....	32
1. Améliorer la concertation sociale au sein des institutions représentatives.....	33
1.1. AMÉLIORER L'IMPLANTATION DES INSTITUTIONS REPRÉSENTATIVES ÉLUES	33
1.2. AMÉLIORER L'INFORMATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DES DÉLÉGUÉS DU PERSONNEL DANS LES PETITES ENTREPRISES ...	33
1.3. RENFORCER LA SYNERGIE ENTRE LE COMITÉ D'ENTREPRISE ET LES RÉSEAUX INSTITUTIONNELS DE REPRÉSENTATION	34
1.4. FAVORISER UNE APPRÉHENSION GLOBALE DES SITUATIONS PAR LA REPRÉSENTATION SALARIÉE DANS LES GRANDES ENTREPRISES	34
1.5. RENFORCER LES MOYENS D'INFORMATION ET D'EXPRESSION DES REPRÉSENTANTS DES SALARIÉS DANS LES CONSEILS D'ADMINISTRATION ET LES CONSEILS DE SURVEILLANCE DES SOCIÉTÉS	37
2. Développer la négociation collective.....	38
2.1. PRINCIPES	38
2.2. CONDITIONS	39
2.3. RÔLE DE L'ÉTAT.....	39
2.4. POUR UNE CONCERTATION PLUS ACTIVE ENTRE LE LÉGISLATEUR ET LES INTERLOCUTEURS SOCIAUX	39
2.5. COMMISSIONS PARITAIRES DE SUIVI DES ACCORDS.....	40
2.6. DANS LE SECTEUR PUBLIC	41
IV - CONCLUSION.....	42
ANNEXE A L'AVIS.....	43
SCRUTIN	43
DÉCLARATIONS DES GROUPES.....	45
RAPPORT présenté au nom de la section du Travail par Monsieur Guy NAULIN, rapporteur	1
INTRODUCTION.....	3

CHAPITRE I UNE LECTURE COMPLEXE DE L'ÉVOLUTION DE LA CONFLICTUALITÉ.....	9
I - LES LIMITES DE L'ANALYSE.....	9
A - LES LIMITES DES SOURCES STATISTIQUES.....	9
1. Toutes les grèves ne sont pas répertoriées	10
2. Les statistiques des conflits du travail établies et publiées par le ministère du travail ne portent pas sur l'ensemble des conflits du travail	11
B - LA PERTINENCE DES CRITÈRES : LA GRÈVE COMME MESURE DES CONFLITS COLLECTIFS ?	13
II - UNE BAISSÉ DE LA CONFLICTUALITÉ APPARENTE	15
A - UNE BAISSÉ TENDANCIELLE DANS LE SECTEUR PRIVÉ	15
1. Le nombre de grèves.....	16
2. Le nombre de grévistes.....	18
3. Le nombre de journées individuelles non travaillées (JINT)	20
4. L'ampleur des grèves.....	24
5. La durée des grèves	25
B - DANS UN CONTEXTE D'AUGMENTATION DU CHÔMAGE ET DES EMPLOIS PRÉCAIRES	26
III - DIFFÉRENTS ASPECTS DES CONFLITS.....	30
A - ANALYSE SECTORIELLE ET RÉGIONALE	30
1. Taille de l'entreprise.....	32
2. Activité économique.....	34
3. Région	38
B - ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DES EMPLOIS.....	39
C - DES CONFLITS PLUS FRÉQUENTS MAIS MIEUX MAÎTRISÉS LORSQUE L'ACTIVITÉ CONVENTIONNELLE EST PLUS FORTE ?.....	40
D - LA CONFLICTUALITÉ DANS LES SERVICES PUBLICS.....	45
IV - L'ÉVOLUTION DES MOTIFS : LA MONTÉE DU THÈME DE L'EMPLOI.....	50
CHAPITRE II LES MODES DE PRÉVENTION ET DE RÉOLUTION DES CONFLITS : UN DÉCALAGE ENTRE LES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS ET LES PRATIQUES.....	55
I - LES DISPOSITIFS PRÉVUS PAR LE CODE DU TRAVAIL SONT PEU UTILISÉS	55
A - LES DISPOSITIONS GÉNÉRALES.....	55
1. Origines et développement des procédures légales.....	55

2. La loi du 27 décembre 1892	56
3. La loi du 31 décembre 1936	57
4. La loi du 11 février 1950 : conciliation obligatoire et arbitrage facultatif.....	59
5. Genèse de la médiation.....	63
6. La loi du 26 juillet 1957 : la généralisation de la procédure de médiation.....	66
7. Les dispositions actuelles issues de la loi du 13 novembre 1982.....	68
B - LES DISPOSITIONS PARTICULIÈRES APPLICABLES AU SERVICE PUBLIC	70
II - UNE RECONNAISSANCE RÉCENTE DE LA MÉDIATION JUDICIAIRE	76
III - DES PRATIQUES DÉVELOPPÉES EN DEHORS DES DISPOSITIONS LÉGALES	81
A - LA MÉDIATION INFORMELLE DES INSPECTEURS DU TRAVAIL	81
1. Une pratique ancienne et spontanée.....	81
2. Les résultats d'une enquête sur la perception et la pratique de la conciliation-médiation par les inspecteurs du travail	83
2.1. LA PERCEPTION DES PROCÉDURES FORMELLES.....	83
2.2. LA PERCEPTION QUE LES INSPECTEURS DU TRAVAIL ONT DE LEUR PROPRE PRATIQUE.....	83
B - DES MÉDIATEURS AD HOC NOMMÉS PAR LES POUVOIRS PUBLICS	87
C - DES EXPÉRIMENTATIONS EN COURS DANS CERTAINES ENTREPRISES ET CERTAINS SECTEURS D'ACTIVITÉ	89
1. Une mission de conciliation puis une procédure de négociation préventive à la RATP - 1992-1997	89
1.1. UNE MISSION DE CONCILIATION	89
1.2. UNE PROCÉDURE « D'ALARME SOCIALE » : LE PROTOCOLE D'ACCORD RELATIF AU DROIT SYNDICAL ET À L'AMÉLIORATION DU DIALOGUE SOCIAL À LA RATP	90
2. Une expérience d'appui au dialogue social impulsée par les pouvoirs publics.....	92
2.1. LE TERRAIN DE L'INTERVENTION	93
2.2. L'INTERVENTION D'ARAVIS (REPRÉSENTATION RÉGIONALE DE L'ANACT).....	94
IV - UNE EFFICACITÉ RELATIVE DES DÉMARCHES DE CONCILIATION-MÉDIATION	95

A - LES CONDITIONS DE L'EFFICACITÉ : EXPÉRIENCES ET TÉMOIGNAGES DE MÉDIATEURS	95
1. Une démarche qui doit rester exceptionnelle	95
2. Techniques et méthodes de médiation	96
B - COMMENT APPRÉCIER LES EFFETS DE LA MÉDIATION ? ...	98
1. L'impossibilité d'une approche quantitative	98
2. Le succès d'une médiation s'apprécie à long terme	98
CHAPITRE III PRÉVENTION, RÉOLUTION DES CONFLITS COLLECTIFS ET SYSTÈMES DE RELATIONS PROFESSIONNELLES	100
I - QUELQUES SYSTÈMES ÉTRANGERS	100
A - LE SYSTÈME DE RELATIONS PROFESSIONNELLES NORD- AMÉRICAIN ET LES PROCÉDURES DE PRÉVENTION ET DE RÉOLUTION DES CONFLITS	101
1. Origines	101
2. Le système actuel	103
3. Conciliation, médiation et arbitrage	105
3.1. LA CONCILIATION	105
3.2. L'ARBITRAGE	107
3.3. LA MÉDIATION	108
4. La crise du système de relations professionnelles américain	110
4.1. AFFAIBLISSEMENT SYNDICAL ET OPPOSITION DES ACTEURS AUX ETATS-UNIS	110
4.2. RÉSISTANCE ET ADAPTATION DU SYSTÈME DE RELATIONS PROFESSIONNELLES AU QUÉBEC	111
B - ILLUSTRATIONS DE LA DIVERSITÉ EUROPÉENNE DES RELATIONS PROFESSIONNELLES : L'ALLEMAGNE, L'ESPAGNE ET LA GRANDE-BRETAGNE	112
1. Allemagne	112
1.1. UN SYNDICALISME PUISSANT ET UNITAIRE	113
1.2. NÉGOCIATION COLLECTIVE DE BRANCHE ET PARTENAIRES SOCIAUX (SYNDICATS ET ORGANISATIONS D'EMPLOYEURS) ..	114
1.3. CODÉTERMINATION ET REPRÉSENTATION DANS L'ENTREPRISE	116
1.4. UN MODÈLE RÉCEMMENT MIS À L'ÉPREUVE PAR LA RÉUNIFICATION ET LA GLOBALISATION DES MARCHÉS	119
2. Espagne : le développement récent de la négociation collective et l'accord du 26 janvier 1996 sur le règlement non judiciaire des conflits du travail	120

2.1. UN SYSTÈME DE RELATIONS PROFESSIONNELLES D'ORIGINE RÉCENTE.....	120
2.2. L'ASEC	121
3. La Grande-Bretagne	124
3.1. COMPLEXITÉ DE L'ORGANISATION DU MOUVEMENT SYNDICAL ET DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE.....	124
3.2. UNE TRANSFORMATION DES RELATIONS PROFESSIONNELLES BRITANNIQUES DEPUIS 1980	126
3.3. L'ACAS : PRINCIPAL MÉCANISME DE RÈGLEMENT DES CONFLITS	127
II - LE CAS FRANÇAIS : MÉDIATION ET CONCILIATION NE PEUVENT PALLIER LES INSUFFISANCES DU DIALOGUE SOCIAL	131
A - UN SYSTÈME MARQUÉ PAR UNE CULTURE D'OPPOSITION	131
B - UNE RECONNAISSANCE TARDIVE DU SYNDICALISME DANS L'ENTREPRISE.....	136
C - LE RENOUVEAU DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE : DE LA CONVENTION DE BRANCHE À L'ACCORD D'ENTREPRISE ?	139
D - MUTATIONS DU MODÈLE ÉCONOMIQUE ET RIGIDITÉS DU SYSTÈME DE RELATIONS PROFESSIONNELLES	143
1. Les mutations du modèle économique.....	143
2. Quelques manifestations d'un déséquilibre	145
2.1. UNE IMPLANTATION INSUFFISANTE DES INSTANCES DE REPRÉSENTATION ET DE DIALOGUE DANS LES ENTREPRISES	146
2.2. UN DÉCALAGE PERSISTANT ENTRE LES MOYENS D'INFORMATION DU COMITÉ D'ENTREPRISE ET LA COMPLEXITÉ CROISSANTE DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES AU NIVEAU DE L'ENTREPRISE	147
2.3. UN FRÉQUENT RECOURS AU JUGE	150
3. Des pistes de renouvellement de la négociation collective	150
3.1. LES ESPOIRS SOULEVÉS PAR LA GESTION PRÉVISIONNELLE DES EMPLOIS.....	150
3.2. AMÉNAGEMENT ET RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL...151	151
CONCLUSION	155
TABLE DES SIGLES	159
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	161
ANNEXES	163

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du 11 février 1998**

TITRE I

CONSTAT ET ANALYSE DE LA CONFLICTUALITÉ EN FRANCE

Par lettre en date du 31 janvier 1997, le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social d'une réflexion sur la prévention et la résolution des conflits du travail.

L'élaboration du projet d'avis a été confiée à la section du travail qui a désigné M. Guy Naulin comme rapporteur¹.

Le conflit est une des données fondamentales de la vie sociale. Il est l'expression des oppositions qui existent entre des acteurs économiques et sociaux, dont les intérêts, les idées et les positions diffèrent. L'idée d'une opposition inhérente à la relation entre employeurs et salariés, portant sur la répartition de la richesse produite par l'entreprise comme sur l'exercice des pouvoirs au sein de l'entreprise est à peu près admise par tous.

Le conflit collectif du travail désigne un épisode de la relation de travail, au cours duquel les rapports entre un (ou plusieurs) employeur(s) et un groupe de salariés se détériorent, à l'occasion d'un désaccord particulièrement important, mais non résolu. Un conflit collectif de travail se traduit généralement par la grève, les salariés utilisant ce moyen pour exprimer leur mécontentement ou leur inquiétude et pour faire valoir leurs demandes, à défaut de pouvoir se faire entendre sous d'autres formes.

La saisine renvoie tout d'abord à la question de l'efficacité des dispositifs de règlements des conflits collectifs du travail. Elle conduit également à s'interroger sur les autres formes habituelles du dialogue social (négociation collective, fonctionnement des institutions représentatives du personnel) comme élément essentiel de la prévention des conflits collectifs. Le dialogue social, et particulièrement la négociation, ne sauraient cependant être opposés à la grève. Même dans les systèmes de relations professionnelles où la paix sociale est explicitement recherchée, le débat entre les interlocuteurs sociaux est toujours sous-tendu par la possibilité d'ouverture du conflit. Si cette dernière est sévèrement limitée, la négociation, facultative ou obligatoire, perd tout son sens. A l'inverse, lorsque la grève et le *lock-out* apparaissent comme le moyen unique ou privilégié d'exprimer et de résoudre le rapport de force, la pauvreté des relations professionnelles peut être jugée inquiétante.

L'analyse fait apparaître une réalité paradoxale : alors que des mouvements sociaux de grande ampleur ont, il y a peu, affecté des secteurs d'activité essentiels, frappé les imaginations, suscité la controverse, le niveau général de la conflictualité en France, tel que nous pouvons l'appréhender à travers le phénomène des grèves recensées, a rarement été aussi bas.

On ne peut interpréter cette évolution si on ne la rattache pas au contexte de chômage, de multiplication des contrats précaires et de profondes mutations économiques et sociales que connaît le monde aujourd'hui. Un point fondamental est en outre de savoir dans quelle mesure cette baisse de la conflictualité observée s'accompagne d'une amélioration ou au contraire d'une détérioration des autres formes d'expression et du dialogue social, afin de faire la part entre ce

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté par un vote au scrutin public par 79 voix contre 20 et 70 abstentions.

qui peut provenir d'un progrès, ou au contraire d'un recul de l'expression démocratique dans les relations sociales.

I - UNE LECTURE COMPLEXE DE L'ÉVOLUTION DE LA CONFLICTUALITÉ

L'approche statistique ne permet pas d'analyser ni de comprendre l'ensemble d'une question. Cependant, elle constitue une étape indispensable, car elle permet de dégager les grandes tendances d'évolution.

Malheureusement, les statistiques existantes présentent des lacunes importantes. Tout d'abord, elles ne recensent que les grèves. Or, il est évident qu'un conflit collectif du travail ne prend pas nécessairement cette forme. Les autres lacunes concernent les sources d'information, les données recensées et les méthodes. Ces lacunes brouillent quelque peu la perspective d'ensemble, la rendant même impossible pour les fonctions publiques. Par contre, les statistiques tenues par le ministère du travail qui couvrent les entreprises privées et publiques, permettent de retracer une évolution générale.

A - UNE BAISSÉ TENDANCIELLE DES CONFLITS...

La tendance à la baisse du nombre de grèves, de grévistes, de journées individuelles non travaillées, associée à la diminution de la durée des grèves, apparaît particulièrement marquée depuis la fin des années soixante-dix.

1. Le nombre des grèves

Dans les années 1950 et 1960, le nombre annuel de grèves oscille entre 1 400 et 2 200. L'année 1968 semble marquer une rupture. Elle est suivie d'un accroissement assez brutal du nombre des conflits - le seuil des 4 000 conflits est franchi en 1971 et 1976 - puis par un reflux prolongé. Ainsi, on dénombre 1 400 conflits en moyenne par an, de 1990 à 1994 inclus. Cette baisse tendancielle s'accompagne de résurgences brusques et éphémères comme en 1987 et en 1995.

2. Le nombre de grévistes

L'évolution du nombre de grévistes est, à peu de chose près, parallèle à celle du nombre des conflits. La baisse est un peu plus précoce : un décrochement survient dès 1971 avec le passage de trois millions à deux millions en moyenne annuelle. Après 1978, le nombre de grévistes est constamment inférieur à un million (moins de 500 000 depuis 1986).

3. Le nombre de journées individuelles non travaillées pour fait de grève

Pendant tout le siècle écoulé, le nombre de journées non travaillées s'est presque constamment maintenu à un niveau relativement bas (inférieur à 500 000) représentant toujours moins de 1 % des journées annuellement travaillées sauf poussée conflictuelle exceptionnelle comme en 1947 ou en 1968.

Durant la période 1946-1950, en dépit du nombre de grèves, le rapport entre les journées perdues pour fait de grèves et l'ensemble des journées

travaillées est de 0,68 %. Au milieu de la décennie actuelle, ce ratio serait tombé à moins de 0,01 %.

4. La durée des grèves

La durée moyenne des grèves a connu au cours du siècle une régression importante et précoce. Avant la seconde guerre mondiale, la France était traversée par des conflits particulièrement longs (quinze jours en moyenne). Depuis la Libération, la diminution de la durée des grèves a été continue.

Ainsi, la situation contemporaine - à partir des années soixante-dix - est caractérisée par la simultanéité de la diminution du nombre et de la durée des grèves et de celle du nombre des grévistes.

B - ...DANS UN CONTEXTE D'AUGMENTATION DU CHÔMAGE ET DES EMPLOIS PRÉCAIRES

Les conflits « ouverts » sont rares aujourd'hui. Une première explication de ce phénomène réside dans le fait qu'un contexte marqué par le chômage et la précarité est éminemment défavorable à l'expression et à l'action collective. La propension des salariés à la grève serait ainsi plus forte pendant les périodes de plein emploi et de croissance que pendant les périodes de chômage et de récession. Si cette relation entre chômage et action revendicative semble confirmée par de nombreuses observations et analyses, il faut toutefois se garder de toute interprétation simpliste, les risques de conflits pouvant être, par exemple, quant à eux, beaucoup plus importants.

D'autres variables d'explication doivent être prises en compte comme les changements socio-politiques et l'évolution de l'activité conventionnelle. Cependant, là aussi, l'analyse débouche sur la mise en évidence d'effets complexes et contradictoires. L'introduction de l'obligation de négocier a pu, temporairement ou localement, contribuer à apaiser des tensions et limiter ainsi les occasions de conflits. Mais, dans le même temps, la négociation, peut se heurter à des difficultés et ne pas être toujours à même de faire prendre en compte les revendications des salariés, lesquels, sur fond de restructuration de l'appareil productif, ont parfois du mal à faire entendre leur voix.

C - ANALYSE PAR SECTEURS D'ACTIVITÉ ET CATÉGORIES SOCIO-PROFESSIONNELLES

Ce silence peut devenir pesant, il n'est alors finalement brisé que par des « éruptions conflictuelles » souvent imprévues et dont la résolution se révèle, par là même, très difficile. Les années 1977, 1986-1987, 1995 correspondent à des « poussées » significatives des conflits généralisés dans lesquels des entreprises du secteur public ont généralement joué un rôle de premier plan. Il faut y ajouter des conflits sectoriels qui, sans se traduire de manière spectaculaire dans la statistique globale, ont un impact considérable sur la vie de la nation en raison du caractère multiplicateur dont ils bénéficient par nature : les récents conflits dans les transports routiers en 1992, 1996 et 1997 entrent dans cette catégorie. Le niveau élevé de conflits dans l'ensemble du secteur des transports constitue une spécificité française.

Des conflits isolés mais durs et prolongés, qui affectent des entreprises, participent également d'un climat social assez lourd. Certains de ces conflits correspondent à la montée du thème de l'emploi parmi les motifs des grèves ; d'autres sont alimentés par la pénibilité des conditions de travail et peuvent être parfois qualifiés de « conflits de dignité ».

Traditionnellement, la pratique de la grève est plus fréquente dans les secteurs et les métiers industriels. Toutefois, la conflictualité semble acquérir une nouvelle physionomie : une augmentation de la part du secteur des services a été constatée et plus précisément dans certaines activités où employés et cadres sont majoritaires comme les assurances, les organismes financiers, la location et le crédit-bail immobilier.

D - ACTIVITÉ CONVENTIONNELLE ET INCIDENCE DES CONFLITS

On a indiqué que l'évolution des conflits n'était pas sans lien avec celle de l'activité conventionnelle, tout en précisant que le sens de la relation était complexe et pouvait varier. Il est donc intéressant d'examiner plus précisément ce lien en comparant les statistiques des conflits à celles des accords.

La forte diminution de l'activité contractuelle après une première éclosion en 1919-1920, a pu contribuer à expliquer en partie la cristallisation des mécontentements qui débouchèrent sur les événements de mai et juin 1936.

Durant la période 1950-1982, la négociation de branche a connu une augmentation régulière. Le nombre d'accords a doublé entre 1955 et 1958, passant de 500 à 1 000 environ puis à 1 500 en 1968. Pendant la même période, l'activité revendicative est restée forte et entrecoupée de crises aiguës (1952, 1968). Il est probable qu'au cours de cette période, les conflits provoquent les négociations et vice-versa.

Après 1982, le nombre des accords d'entreprise connaît un véritable essor, auquel la loi du 13 novembre 1982 contribue largement. En instituant une obligation de négociation au niveau de la branche et de l'entreprise, cette loi vise, en effet, d'une part à donner une nouvelle impulsion à la conclusion d'accords au niveau de la branche, d'autre part à susciter un processus régulier de négociation d'entreprise.

Cette évolution a-t-elle des effets dans le domaine des conflits ? Quelles sont les articulations que l'on peut observer entre les conflits et la négociation d'entreprise ? A cette dernière question, il n'est bien sûr pas possible d'apporter de réponse assurée. On peut cependant percevoir certaines incidences qui confirment d'ailleurs qu'entre conflit et négociation des liens subtils existent.

Il faut à ce propos souligner l'exploitation intéressante que la DARES a faite de l'enquête statistique « RÉPONSE » (Relations professionnelles et négociations d'entreprises), qui a été réalisée en 1993. Les résultats de l'enquête permettent aux chercheurs de mettre en avant des éléments nouveaux sur le mode de régulation sociale et de soutenir la thèse qu'une régulation positive au sein de l'entreprise peut être favorisée par la coexistence du conflit et de la négociation.

Il ressort aussi de l'enquête que « globalement, dans les deux tiers des cas, l'employeur déclare que sans la négociation salariale, sa décision n'aurait pas été

différente ». Dans les établissements qui ont connu des conflits, cette proportion n'est plus que de un sur deux, ce qui semble indiquer que les conflits ont quelques incidences sur la négociation.

II - LES MODES DE PRÉVENTION ET DE RÉOLUTION DES CONFLITS : UN DÉCALAGE ENTRE LES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS ET LES PRATIQUES

A - LES DISPOSITIFS PRÉVUS PAR LE CODE DU TRAVAIL SONT PEU UTILISÉS

1. Les dispositions générales

Les dispositifs légaux de prévention immédiate et de résolution des conflits ont, dans l'ensemble, toujours été peu utilisés.

Les premières dispositions légales remontent à 1892, mais c'est la loi du 31 décembre 1936 qui prévoit l'obligation de soumettre, avant toute grève ou *lock-out*, les différends collectifs à des procédures de conciliation et d'arbitrage. Ces procédures qui mettent en jeu des commissions paritaires à différents niveaux peuvent aboutir à un arbitrage. Ces procédures obtinrent des résultats satisfaisants, mais de courte durée, puisque, dès septembre 1939 la législation fut suspendue.

Après la Libération, et la reconnaissance constitutionnelle du droit de grève qui ne constitue plus désormais une cause de rupture du contrat de travail, le cadre juridique continue d'évoluer. La loi du 11 février 1950 comporte deux types de dispositions complémentaires relatives, d'une part aux conventions collectives et, d'autre part, aux procédures de règlement des conflits collectifs du travail. Ces dernières se caractérisent par la mise en place d'une conciliation obligatoire et l'instauration facultative de l'arbitrage.

Ces procédures furent peu utilisées tant en raison de difficultés inhérentes au système (délais trop longs, absence de sanctions en cas de non comparution...) que de la faible capacité d'initiative de l'administration.

Les prémices de la médiation apparaissent également dans les années cinquante. Inspirée de la législation américaine, une nouvelle procédure de médiation est instituée par décret en 1955 venant compléter le dispositif de 1950. La demande de médiation peut être formulée par l'une des parties (ou les deux) ou à l'initiative du ministre chargé du travail. Le médiateur choisi parmi une liste de personnalités reconnues pour leur autorité morale et leur compétence économique et sociale a pour mission d'élaborer, sous forme de recommandations motivées, des propositions en vue du règlement du différend. Il dispose pour ce faire d'une grande latitude pour s'informer, recueillir des précisions ou des documents et, éventuellement, recourir à la compétence d'un technicien ou expert.

Initialement prévue pour les négociations salariales (« à froid »), cette médiation fut aussi utilisée (« à chaud ») lors de conflits ouverts. Le bilan positif incita le gouvernement à prendre l'initiative d'une loi tendant à étendre la procédure de conciliation comme étape obligatoire lors de tous les conflits du

travail, y compris dans les entreprises publiques, et à généraliser la procédure de médiation. En outre la loi du 26 juillet 1957 réduisait les délais des différentes procédures et sanctionnait la non-comparution personnelle.

Par la loi du 13 novembre 1982, le gouvernement souhaitant développer la politique contractuelle introduit l'obligation de négocier. Il rend également la conciliation facultative permettant ainsi le recours direct à la médiation.

Corollaire de la diminution du nombre des conflits, mais aussi signe d'un certain désintérêt de la part des interlocuteurs sociaux, il apparaît que les modes de règlement des conflits par la conciliation et la médiation au sens du code du travail sont tombés en désuétude.

2. Les dispositions particulières applicables au service public

L'impossibilité de distinguer l'Etat-puissance publique de l'Etat-employeur conduit à constater le particularisme de la situation des agents publics qui ne sont pas soumis aux dispositions du code du travail. Dans ce secteur, pendant très longtemps, l'action syndicale et le recours à la grève ont été jugés incompatibles avec les missions de services publics.

S'imposant progressivement dans les faits, le droit syndical des fonctionnaires sera reconnu par la loi du 19 octobre 1946 portant statut général, soit peu de temps avant que la Constitution ne consacre le droit de grève.

Depuis cette date, des textes de nature juridique différente (lois, décrets, arrêtés, circulaires...) sont venus encadrer, limiter ou interdire le droit de grève pour des catégories déterminées d'agents publics. Ces textes n'ont pas été pris dans le cadre de l'élaboration d'une réglementation générale mais à l'issue de tensions sociales ou politiques particulièrement fortes. C'est dans un tel contexte qu'est intervenue la loi du 31 juillet 1963 qui impose un préavis de cinq jours et interdit les grèves tournantes dans les services publics, c'est-à-dire ceux qui participent à la gestion d'un service public, quel que soit le caractère privé ou public de l'entreprise ou de l'établissement.

B - UNE RECONNAISSANCE RÉCENTE DE LA MÉDIATION JUDICIAIRE

Si les conflits individuels sont de la compétence des conseils de prud'hommes, le contentieux des conflits collectifs est traité par le tribunal de grande instance. Par exemple, lors de l'occupation des lieux de travail, ce dernier est le plus souvent saisi, en référé, par l'employeur pour obtenir une ordonnance d'expulsion des grévistes.

La difficulté ou l'impossibilité de faire exécuter une telle ordonnance, pour des motifs d'opportunité ou d'ordre public, a conduit les juridictions à chercher une solution constructive pour contribuer à mettre un terme non seulement à l'occupation des locaux mais aussi au conflit lui-même.

C'est ainsi que sont apparus des jugements tendant à subordonner la décision relative à l'expulsion à un supplément d'enquête pour dégager les conditions d'ouverture de négociation ou rechercher les bases d'un compromis. Cette mission est confiée à un mandataire de justice, un expert ou un « consultant » ou, bien que cette désignation par le président du tribunal de

grande instance ne soit pas faite dans le cadre des procédures du code du travail, à un « conciliateur » ou un « médiateur ».

La mission de cet expert est déterminée par le juge et varie en fonction de la nature du conflit mais elle consiste, en général, à se rendre sur les lieux, réunir les parties, recueillir les renseignements sur l'ampleur et l'origine du conflit ainsi que sur les moyens d'y mettre fin, et de faire un rapport au juge. Juridiquement, cet expert ne peut recevoir de mission de conciliation, pouvoir qui appartient au juge seul. Le recours à cette procédure judiciaire a été controversé et jugé concurrent de celles du code du travail. Cependant elle permet au juge saisi par l'une des parties, souvent au paroxysme de la crise, après des interventions infructueuses de l'inspection du travail et des pouvoirs publics, de rechercher, dans le cadre de ses pouvoirs, des solutions pacificatrices aux conflits qui lui étaient soumis.

Faute de statistiques établies par le ministère de la justice, il n'est pas possible de dénombrer les recours à un médiateur sur décision du président du tribunal de grande instance statuant en référé mais, depuis les années soixante-dix, ce mode de désignation fut utilisé, non sans succès, dans nombre de conflits d'une certaine importance.

De nouvelles interrogations sont nées à la suite à la promulgation de la loi du 8 février 1995. En effet, cette loi institutionnalise la médiation et la conciliation judiciaires en permettant au juge de désigner, avec l'accord des parties, une tierce personne pour procéder, soit aux tentatives de conciliation, soit à la médiation pour parvenir à un accord.

Désormais, le règlement des conflits du travail par la conciliation ou la médiation peut donc être soumis à deux procédures quasi identiques voire même concurrentielles. Une différence notable réside dans le coût de la médiation judiciaire, dont la charge est répartie librement entre les parties ou à défaut par le juge, par rapport à la gratuité de la médiation selon le code du travail.

Compte tenu de la date de promulgation du décret d'application de cette loi, il est difficile par manque de recul d'en apprécier les effets sur la nouvelle procédure à l'élaboration de laquelle le ministère du travail n'a pas été associé.

C - DES PRATIQUES DÉVELOPPÉES EN DEHORS DES DISPOSITIONS LÉGALES

S'intéresser aux pratiques qui ne sont pas ou peu envisagées par le droit nécessite de quitter les catégories juridiques utilisées jusque là et de se tourner vers des définitions plus larges de la conciliation et de la médiation. Selon le sociologue, Hubert Touzard,

« Conciliation et médiation définissent deux situations proches mais distinctes en théorie. La conciliation définit un rôle moins actif de la part du tiers : il consiste à réunir ensemble les parties dans des circonstances et une ambiance les plus propices à une discussion sereine pour la recherche d'un accord. Le conciliateur se contente de faciliter les relations et les communications entre les parties. La médiation définit un rôle qui englobe le précédent mais ajoute une part plus active prise par le médiateur : il peut intervenir dans la discussion, faire des suggestions et des propositions ou même formuler des

recommandations en vue d'un accord. Mais dans la pratique, la différence est faible. Un conciliateur peut être amené à faire des propositions et un médiateur peut se limiter à un rôle de simple catalyseur ».

Il convient de faire observer que certaines des pratiques sont relativement éloignées de ces deux définitions. Il est cependant clair qu'elles contribuent à la prévention et à la résolution des conflits.

1. La médiation informelle des inspecteurs du travail

La fonction première de l'inspection du travail est le contrôle de l'application du droit du travail. Les inspecteurs du travail ont cependant été conduits, en vertu de leur connaissance de la réalité humaine des entreprises, à prendre en charge des tâches de conciliation sans que ce type d'intervention soit toujours prévu par la loi.

Lors du vote de la loi du 11 février 1950, les pouvoirs publics ont associé des membres du corps de l'inspection du travail à la procédure légale de conciliation dans le cadre régional ou départemental. Il a été indiqué que cette procédure est, en fait, restée très peu utilisée. C'est donc de manière très libre que les inspecteurs placés au plus près des entreprises, c'est-à-dire en section d'inspection, ont au cours du dernier demi-siècle continué à tenir ce rôle et à intervenir, avec l'accord des parties, sur une gamme très large de situations conflictuelles, individuelles ou collectives, latentes ou manifestes.

Le décret du 24 novembre 1977 portant organisation des services extérieurs du travail et de l'emploi a tardivement et timidement pris en compte cette pratique en disposant dans son article 2 que « les inspecteurs assurent un rôle de conseil et de conciliation en vue de la prévention et du règlement des conflits. »

En définitive, cette mission informelle de conciliation trouve sa place dans une approche généraliste qui est celle de l'inspecteur du travail français. De plus, elle paraît complémentaire d'une pratique du contrôle qui repose sur le pouvoir de l'inspecteur du travail d'apprécier l'opportunité de la poursuite des infractions.

2. Des médiateurs ad hoc nommés par les pouvoirs publics

Les médiations dans les grands conflits, en général fortement médiatisées, se déroulent rarement dans le cadre des procédures prévues par la loi. Une première explication réside dans le peu d'empressement des interlocuteurs sociaux à s'emparer spontanément de ces dispositifs. Le fait que les pouvoirs publics renoncent à utiliser les listes nationales et régionales de médiateurs pour nommer des personnalités ad hoc est plus difficilement explicable.

Certains observateurs, assez critiques, considèrent que de telles désignations sont, pour une partie d'entre elles, liées au degré de médiatisation du conflit. Le grief majeur est qu'elles relèveraient d'un traitement au coup par coup des événements sociaux, selon des règles qui ressortent plus des principes de la communication « politique » que de la mise en oeuvre des procédures du droit du travail ou de la procédure judiciaire. Un autre souci semble souvent guider le choix de l'autorité politique, celui de trouver une personnalité à la hauteur de l'événement et ayant une connaissance intime du secteur d'activité

touché par le conflit. Il est probable que dans la pratique ces différentes préoccupations coexistent.

Ces modalités informelles de désignation peuvent paraître arbitraires et risquent d'amener l'une des parties ou les deux à douter de l'indépendance réelle du médiateur.

Lorsque l'Etat n'est pas lui même impliqué dans le conflit, la désignation comme médiateur d'un fonctionnaire spécialisé dans les problèmes du secteur d'activité concerné risque de conduire à une déresponsabilisation des partenaires sociaux dans la mesure où ce « médiateur » ne manquera pas d'apparaître comme le représentant du ministre en charge du dossier. Les représentants employeurs et salariés assis à la table de négociation seraient alors tentés de reporter tout ou partie de la solution du conflit sur les pouvoirs publics.

Sur un plan plus général, la faible propension des pouvoirs publics à utiliser les procédures légales de conciliation et de médiation rejoint sans doute le désintérêt des interlocuteurs sociaux à l'égard de ces mêmes procédures. Mais, lorsque des entreprises publiques ou semi-publiques sont concernées, les réticences de l'Etat à se soumettre à des procédures de droit commun sont également en cause. Il convient également de s'interroger sur la validité des procédures légales et réglementaires de conciliation applicables à ces entreprises lorsque la direction n'a pas de prise sur une décision venue du sommet et qui est à l'origine du conflit. Il est des cas où la pluralité des acteurs et la complexité des rôles rendent illusoire le recours à des procédures conçues pour résoudre des oppositions classiques entre deux parties clairement identifiées.

Entre la préférence des partenaires sociaux pour les interventions informelles des inspecteurs du travail dans les conflits localisés et le choix discrétionnaire de « médiateurs » dans les conflits de plus grande ampleur, l'espace laissé aujourd'hui aux procédures légales apparaît donc des plus limités.

3. Des expérimentations en cours dans certaines entreprises et certains secteurs d'activité

C'est moins dans le domaine de la médiation-conciliation que dans celui de l'amélioration du dialogue social que se sont récemment développées quelques initiatives de type nouveau pour faciliter la maîtrise des conflits du travail par les partenaires sociaux.

3.1. Une procédure de négociation préventive à la RATP

Au début des années quatre-vingt-dix, la perspective de l'organisation d'un service minimum restait une source de crispation des relations entre les organisations syndicales et la direction de l'entreprise dans l'entreprise. En proposant aux organisations syndicales un projet de protocole d'accord relatif au droit syndical et à l'amélioration du dialogue social, la direction a décidé de placer, au coeur de la négociation collective, la recherche d'une articulation entre le principe général de continuité du service public et le principe constitutionnel du droit de grève. La réflexion s'est étalée de 1990 à 1995 pour aboutir en mai 1996.

Le protocole en date du 30 mai 1996 amende et redéfinit dans sa première partie les dispositions de l'accord du 9 juillet 1970 sur le droit syndical, adaptant également les règles et les moyens de représentation aux différents niveaux de négociation.

La deuxième partie du protocole, qui est intitulée « code de déontologie pour améliorer le dialogue social et assurer un service public de qualité », établit explicitement un lien entre l'amélioration du dialogue social et la qualité du service rendu au public. Les parties s'engagent, selon les termes mêmes de l'accord, à « rechercher d'abord des solutions non conflictuelles aux problèmes qui seraient susceptibles de surgir entre elles ». Elles conviennent, dans ce but, de recourir, à une procédure de prévenance dite « d'alarme sociale ».

L'initiative du déclenchement de cette alarme sociale appartient aux organisations syndicales et aux directions lorsqu'elles identifient à leur niveau un problème susceptible de générer un conflit. Dans les cinq jours ouvrables qui suivent l'activation de la procédure, les parties se réunissent pour négocier. Deux cas de figure peuvent se présenter à l'issue de cette négociation : soit les parties débouchent sur un accord en bonne et due forme, soit elles signent un constat de désaccord qui aura pour avantage de formaliser les points d'opposition.

Le protocole du 30 mai 1996 a été signé par six groupes de syndicats représentatifs sur les sept que compte la RATP. Il n'a pas été signé par la CGT, première organisation à la RATP, aux motifs qu'il débouche pratiquement sur un allongement du préavis et qu'il se traduit par une diminution des moyens d'expression alloués, dans l'entreprise, à ce syndicat.

Depuis la signature de l'accord, le recours à l'alarme sociale a été utilisé à soixante-et-onze reprises, donnant lieu à quarante-huit constats d'accord et vingt-trois constats de désaccord, onze d'entre eux ont été suivis d'un recours à la grève. Le nombre de préavis a diminué de moitié (228 en 1996 contre 476 en 1995 et 481 en 1994) pour l'ensemble des organisations syndicales et il a été divisé par six pour les signataires (280 préavis en 1994 et 44 en 1996).

3.2. Une expérience d'appui au dialogue social impulsée par les pouvoirs publics

Le constat d'une certaine insuffisance du dialogue social en matière de stratégie économique et sociale des entreprises, de gestion des ressources humaines et de changements techniques et organisationnels est à l'origine de cette initiative conduite par la direction des relations du travail du ministère du travail et l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT).

A partir de l'automne 1995, à la suite d'études et d'échanges d'expériences entre la France et les pays scandinaves et au Québec, une expérimentation de nouveaux moyens de prévention des conflits et de promotion du dialogue social a débuté dans les régions Rhône-Alpes et Auvergne. Ce programme est mis en oeuvre sur le terrain par les services déconcentrés de l'Etat (en l'occurrence la direction régionale du travail de l'emploi et de la formation professionnelle) et l'agence régionale de l'ANACT (ARAVIS) en coopération avec les partenaires sociaux. Il vise non seulement à prévenir la survenance de conflits et de blocages

mais aussi à favoriser la cohésion des communautés de travail dans un contexte de transformation.

Les interventions qui associent des membres volontaires de l'inspection du travail, des agents de l'ANACT et des consultants préalablement sélectionnés sur la base de leurs compétences, sont déclenchées à la demande des partenaires sociaux des entreprises participant à l'expérimentation. Un groupe de pilotage national, composé du directeur des relations du travail, du directeur de l'ANACT, de représentants des directions régionales du travail et de l'emploi et des responsables de projet, est chargé de réaliser des bilans d'étapes de l'expérimentation. Une évaluation finale des interventions en région Rhône-Alpes est également prévue avant le 31 décembre 1998.

Cette expérimentation revêt encore un caractère incertain et très limité. Elle n'a jusqu'à présent concerné qu'une seule entreprise.

D - UNE EFFICACITÉ RELATIVE DES DÉMARCHES DE CONCILIATION-MÉDIATION

Le nombre d'actions de conciliation-médiation - excepté sans doute les interventions non vraiment quantifiables des inspecteurs du travail - semble globalement très faible. Comment apprécier l'efficacité de ces actions au plan qualitatif ?

La fin d'un conflit ne suffit évidemment pas à la démontrer. L'effet d'une médiation, dans une entreprise ou dans un secteur d'activité, s'apprécie à moyen terme, voire à long terme. Certains médiateurs disent vouloir parvenir, dans leur démarche, à établir des « accords instituants », c'est-à-dire des accords qui, non seulement permettent, sur la base d'un compromis, la résolution immédiate du conflit, mais surtout qui assurent une logique de suivi paritaire des situations, et qui restaurent ou mettent en place une pratique durable de négociation et de travail en commun.

Loin de contribuer à déresponsabiliser les interlocuteurs sociaux, le propre d'une médiation véritablement réussie serait au contraire de les placer durablement en situation de négocier les véritables enjeux sociaux de l'entreprise ou du secteur d'activité.

Ainsi conçue la médiation voit son usage réservé aux dysfonctionnements les plus graves et les plus apparents des relations professionnelles et justifié par l'existence d'une possibilité de retour à un processus institutionnel de concertation et de négociation. Si elle doit aider à surmonter des situations de crise, elle ne peut en aucun cas combler les insuffisances du dialogue social et se substituer à lui.

III - PRÉVENTION, RÉOLUTION DES CONFLITS COLLECTIFS ET SYSTÈMES DE RELATIONS PROFESSIONNELLES

A - QUELQUES SYSTÈMES ÉTRANGERS

1. Le système de relations professionnelles nord-américain : Etats-Unis et Québec

En Amérique du nord, le droit entend lier la négociation collective à la paix sociale. Dans ce système, la force de l'engagement qui lie, en principe, les parties, trouve une traduction dans le contenu même de l'accord collectif généralement fort développé et contraignant pour l'employeur. Les accords collectifs nord-américains traitent de l'ensemble des éléments de la relation de travail. Ils contiennent des clauses définissant les conditions de la relation individuelle de travail, des clauses déterminant les modalités d'exercice du droit syndical (nombre de délégués syndicaux, crédit d'heures...) ; ils comportent souvent aussi des dispositions encadrant le pouvoir de décision de l'employeur (limitation de l'exercice du pouvoir disciplinaire), ou même son pouvoir de gestion : au Québec, certains accords d'entreprises limitent la possibilité de faire effectuer certains travaux en sous-traitance ou imposent des engagements en termes d'emploi ou de maintien des effectifs pendant la période d'application.

L'accord collectif a donc un rôle déterminant qui l'emporte largement sur celui d'une législation du travail très peu développée. Cette dernière n'édicte que des règles minimales.

Le système nord-américain repose donc sur une forte cohérence entre les conditions de la négociation collective, la définition du droit de grève et l'obligation de paix sociale : le droit de grève qui appartient à la collectivité des salariés et à ses représentants syndicaux est fortement intégré à celui de la négociation collective. Ce système conditionne aussi la possibilité d'ouvrir des négociations à la présence des syndicats dans l'entreprise. Or, aux Etats-Unis, compte tenu de la faiblesse de l'implantation syndicale, il n'y a guère, aujourd'hui, que 15 % de la population salariée à bénéficier de la couverture d'un accord collectif. Cette proportion est sensiblement plus élevée au Québec où le taux de syndicalisation se situe autour de 40 %.

Par ailleurs, l'équilibre fonctionnel du système ne suffit pas toujours à apaiser les relations de travail. L'idéal de coopération qu'il était sensé incarner à l'origine, n'a pas été effectivement et en permanence partagé par les partenaires.

Ainsi la dureté du rapport de forces qui, pendant les décennies 1950 et 1960, se traduisait par la persistance d'un haut niveau de conflictualité en dépit d'un système de relations professionnelles conçu pour éviter le déclenchement des grèves explique largement le développement important des procédures de conciliation, de médiation et d'arbitrage. Ces dispositifs ont été mis en place dans la convention collective elle-même, à l'initiative des partenaires sociaux lorsqu'il s'agissait de régler des griefs en cours de contrat, et surtout à l'initiative des pouvoirs publics pour aider à la prévention et à la résolution des conflits collectifs proprement dits.

Les situations du Québec et des Etats-Unis sont toutefois, sur ce plan, sensiblement différentes.

Au Québec, si l'Etat s'est gardé d'intervenir directement dans les relations de travail, son souci du bon fonctionnement du système de relations professionnelles et du maintien de la « paix sociale » l'a conduit à mettre à la disposition des salariés et des employeurs des dispositifs très variés de prévention et de résolution des conflits. Le caractère contraignant de certaines de ces procédures a été abandonné depuis la fin des années soixante-dix afin de privilégier, apparemment avec succès, l'adhésion volontaire des partenaires sociaux. Dans les services publics, le recours à ces procédures est rendu indispensable par une assez forte limitation du droit de grève.

Aux Etats-Unis, les autorités fédérales n'ont pas eu un rôle régulateur aussi important et ne semblent pas avoir cherché à freiner la désagrégation du système de relations de travail mis en place entre le milieu des années trente et la fin des années quarante.

2. Allemagne, Espagne, Grande-Bretagne

Ces trois exemples européens font ressortir trois types d'articulation entre les dispositifs de prévention et de résolution des conflits d'une part et la négociation collective d'autre part.

En Allemagne, les procédures de conciliation et d'arbitrage sont très intégrées à un processus de négociation fortement structuré et qui conserve une efficacité bien réelle malgré les nouveaux défis auxquels il se trouve confronté. La présence des représentants des parties autour du président du comité de conciliation ou de la commission d'arbitrage est un signe de cette continuité de la négociation. L'Etat n'est pas impliqué dans le fonctionnement de ces dispositifs qui, pour certains d'entre eux, ont été créés et organisés par les partenaires sociaux eux-mêmes.

Le récent dispositif de médiation et d'arbitrage espagnol constitue une étape importante de la construction d'un système de relations professionnelles. Les procédures reposent, de manière classique, sur l'intervention d'un tiers neutre, instance totalement extérieure à l'entreprise, mais les interlocuteurs sociaux s'approprient leur gestion et s'imposent à travers ces procédures et à l'instar des allemands, des obligations réciproques. Surtout, leur mise en place est elle-même un objet important de négociation et a contribué à donner une impulsion au dialogue social dans les Communautés autonomes et à l'échelon national.

L'ACAS britannique n'est pas sans similitude avec l'offre publique de conciliation du Québec. Les partenaires sociaux dans l'entreprise utilisent de façon souple et très largement volontaire des dispositifs tenus à leur disposition par les pouvoirs publics qui se gardent de toute intervention directe. Toutefois, la comparaison ne peut être poussée plus loin : autant le système québécois est conçu pour épouser le rythme de la négociation collective et pour en atténuer les « risques », autant le dispositif britannique, en dépit de réelles performances, paraît décalé par rapport au processus de négociation auquel il tendrait plutôt à se substituer.

3. L'émergence d'un droit européen des relations collectives de travail

La négociation sociale au niveau communautaire commence à acquérir une certaine substance depuis l'intégration des accords signés par les partenaires sociaux européens dans le processus d'élaboration des normes. Par ailleurs, les dispositions récentes sur la représentation collective des salariés dans les entreprises de dimension européenne sont peut-être susceptibles de faire sentir leurs effets à relativement court terme sur les relations professionnelles dans l'ensemble des Etats de l'Union.

La directive du 22 septembre 1994, sur l'information et la consultation des salariés dans les entreprises communautaires, a été transposée dans notre droit interne par la loi du 12 novembre 1996. Ces textes ont défini trois cadres possibles de dialogue en fonction de la date des initiatives prises par les entreprises pour répondre à l'objectif. Ils laissent globalement une grande liberté aux interlocuteurs sociaux dans la définition des modalités d'information et de consultation des salariés.

La marge de manoeuvre laissée aux partenaires sociaux dans la mise en place des procédures conduit, à s'interroger sur le contenu que revêtiront, au cas par cas, les notions d'information et de consultation : simple échange de vues ou véritable capacité de discussion ? A terme, les pratiques de représentation, de concertation et de négociation en vigueur dans les différents Etats membres sont à même d'infléchir la nature de ce dialogue selon la localisation du siège social et l'impregnation culturelle dominante de l'entreprise.

B - LE CAS FRANÇAIS : MÉDIATION ET CONCILIATION NE PEUVENT PALLIER LES INSUFFISANCES DU DIALOGUE SOCIAL

1. Un système marqué par une culture d'opposition

Les relations sociales ont d'abord été marquées par le refus d'une partie des employeurs de prendre en compte des considérations sociales et de reconnaître aux salariés un droit d'expression. Cette dernière a donc pris la forme de grèves violentes, sévèrement réprimées qui ne laissaient guère de place à la négociation. La suppression du délit de coalition (1864) et la reconnaissance du syndicat (1884) n'ont pas permis d'atténuer les conflits entre les organisations syndicales et le patronat. Sous la pression de mouvements sociaux de grande ampleur qui ont rapidement trouvé une traduction doctrinale et politique, l'Etat a été conduit à intervenir dès le XIX^e siècle dans les relations de travail.

Le début du XX^e siècle se caractérise par un développement et une structuration du droit du travail. Le syndicalisme contribue fortement à l'élaboration de la réglementation du travail ou du droit social en général. Et c'est la forte action revendicative de l'immédiat après-guerre qui conduisit au vote de la première loi sur les conventions collectives.

La loi du 25 mars 1919 qui pose les bases des relations professionnelles dans un cadre contractuel, au niveau de la branche ou de l'entreprise, et hors de l'intervention des pouvoirs publics, connaît un succès réel mais éphémère.

Les pratiques contractuelles restent insuffisantes, de même que les outils juridiques du dialogue social. Dans ce contexte, et face à la montée des revendications en matière de salaires et de conditions de travail, les positions continuent à se radicaliser.

Si, à l'issue du mouvement du printemps 1936, les accords Matignon et les lois qui suivent apportent incontestablement une satisfaction aux revendications exprimées par les organisations syndicales, ils correspondent aussi à la volonté de l'Etat de limiter son implication dans les rapports sociaux et de laisser aux partenaires sociaux leur autonomie. Selon les nouveaux textes, les conventions collectives sont destinées à devenir le mode normal de détermination des relations de travail. De même, la conciliation et l'arbitrage des conflits du travail deviennent des procédures obligatoires de règlement des conflits du travail.

C'est également en 1936 que la loi institua dans l'entreprise les délégués du personnel, représentants élus par les salariés.

Toutefois, la mise en place d'une législation sur les conventions collectives ne suffit pas à faire vivre la négociation et l'enthousiasme des syndicalistes se heurte rapidement à des refus de négocier tant au niveau de l'entreprise qu'au niveau régional. La situation est à ce point tendue que le gouvernement décide, législativement, la prorogation automatique des premières conventions collectives signées. Il est vrai que le pays est déjà pris dans la tourmente des prémices de la guerre.

La Libération modifie considérablement la situation politique, économique et sociale. La nécessité de la reconstruction, le développement de l'industrialisation se mêlent aux désirs affirmés d'une modification profonde des relations professionnelles. Les nationalisations peuvent apparaître comme l'occasion de développer un dialogue social équilibré entre une direction et des organisations syndicales reconnues dans leurs prérogatives de représentantes des travailleurs. Le droit de grève est élevé au rang de principe constitutionnel. La création des comités d'entreprise ouvre des perspectives d'évolution vers un droit de regard sur la gestion de l'entreprise et la participation aux décisions économiques.

L'essor de la négociation collective après la seconde guerre mondiale a été permis grâce à la loi du 11 février 1950. Elle est à l'origine de l'édifice conventionnel existant dans les branches professionnelles. Elle a contribué à la mise en place du paritarisme avec les accords interprofessionnels, notamment dans le domaine des retraites complémentaires ou de l'assurance chômage. Elle a également alimenté la législation sociale.

Malgré la loi du 11 février 1950 sur la négociation collective, la pratique contractuelle, tout en acquérant une certaine régularité dans les années cinquante et soixante, ne peut s'imposer comme mode privilégié de la détermination des conditions de travail et de rémunération.

Des difficultés identiques se retrouvent au niveau des comités d'entreprise. Confinés dans un rôle de gestionnaires des oeuvres sociales, ils ne parviennent pas pendant cette période à se placer sur le terrain économique de la gestion ou

des décisions essentielles alors que s'annoncent politique des revenus et politique de l'emploi.

Les relations professionnelles se caractérisent par une alternance de tentatives de mise en place de mécanismes « pacificateurs » et de vagues de conflits qui interviennent, en général, à l'issue de périodes durant lesquelles la négociation collective s'est essoufflée.

2. Une reconnaissance tardive du syndicalisme dans l'entreprise

Les événements de 1968 et les négociations de Grenelle marquent à l'évidence une étape importante dans la voie d'une renaissance de la négociation collective dont le point de départ est la reconnaissance légale et la prise de conscience du fait syndical dans l'entreprise.

La loi du 27 décembre 1968, reprenant d'ailleurs les orientations d'un projet d'avis du Conseil économique et social, reconnaît l'existence de la section syndicale d'entreprise et les droits concernant les délégués syndicaux, la collecte des cotisations, l'affichage des communications... Compte tenu des événements des mois de mai et juin, cette reconnaissance venait en partie d'une prise de conscience qu'un dialogue social entre représentants des salariés et des employeurs aurait peut-être permis non pas de faire l'économie d'un tel conflit mais d'en limiter l'ampleur.

La négociation nationale interprofessionnelle aborde de nouveaux sujets, notamment ceux relatifs à l'emploi et à la formation professionnelle. Ces accords interprofessionnels qui s'appliquent à des millions de salariés constituent un élément structurant des relations du travail à l'extrême fin des années soixante et au début de la décennie suivante. L'avènement de la crise économique n'a pas permis à ces accords de répondre totalement à leurs ambitions d'origine.

Ce développement de la négociation collective ne s'accompagne pas véritablement d'une diminution de la conflictualité dont le niveau reste assez élevé. La volonté conjointe des interlocuteurs sociaux a cependant permis de réaliser d'immenses progrès. Même si toutes les discussions n'ont pas abouti obligatoirement à un accord, il n'en reste pas moins que les conditions d'un dialogue continu sont créées et que les habitudes ont changé.

Cependant, le premier choc pétrolier et le cortège de ses conséquences ont rapidement mis en évidence ou accentué les points faibles du dialogue social. A partir de 1975, on constate une décrue dans la signature des accords et, à cet aspect quantitatif, s'ajoutent des éléments qualitatifs : conventions non actualisées, absences de dispositions salariales ou de classifications, quasi-silence sur les conditions de travail.

3. Convention de branche et accord d'entreprise

Un des objectifs préconisés dans le rapport de Jean Auroux, publié en 1981, était de faire en sorte que chaque salarié soit couvert par une convention collective. Dans cette perspective, des mesures législatives furent prises pour faciliter l'adaptation permanente des conventions collectives de branches et leur extension. Mais la principale nouveauté apportée par la loi du 13 novembre 1982, fut l'instauration d'une obligation annuelle de négocier dans les branches

et dans les entreprises de plus de 50 salariés. Dans ces dernières, l'obligation porte sur les salaires effectifs et sur la durée effective du travail et l'organisation du temps de travail. Cette mesure visait à articuler les différents niveaux de négociation.

Cette même loi introduisit également la possibilité de négocier des accords dérogeant à certaines dispositions légales ou conventionnelles d'un niveau supérieur.

A s'en tenir aux seules indications chiffrées, on peut être tenté de dire que la négociation n'a jamais été aussi développée en France. Le développement le plus important est - conformément à l'intention du législateur - celui de la négociation d'entreprise dont le nombre des accords a presque doublé de 1983 à 1996. En revanche, après 1982, le nombre des accords de branche diminue alors que la négociation d'entreprise prend son essor.

Plusieurs textes légaux et conventionnels sont venus compléter le dispositif des accords collectifs et les termes de la négociation : loi du 24 février 1986, du 19 juin 1987, loi quinquennale de 1993, accord national interprofessionnel du 31 octobre 1995 sur le développement de la négociation collective transcrit dans la loi du 12 novembre 1996, et accord national interprofessionnel du 31 octobre 1995 sur l'emploi. L'orientation générale de ces modifications tend à promouvoir la négociation sur la base de dérogations conventionnelles au droit commun. A ce titre, il convient de ne pas sous-estimer les risques de blocage du dialogue social si des réponses ne sont pas apportées aux interrogations nées de cette pratique de dérogations.

4. Les signes d'un déséquilibre

4.1. Un climat général d'inquiétude face aux mutations économiques et à l'avenir de l'emploi

La mondialisation des échanges, les évolutions techniques exacerbent la concurrence et la course à la compétitivité. Cette situation amène des restructurations permanentes des entreprises et ébranle des secteurs entiers d'activités. Ces changements incessants ne s'accompagnent pas de la concertation sociale que justifie pourtant pleinement la hauteur des enjeux.

Les années 1980 ont donné lieu à une « véritable explosion du participatif », dont l'objectif était de faire reposer la compétitivité de l'entreprise sur la mobilisation des salariés, le développement des compétences et la modernisation des modes de commandement. Cependant, cette orientation n'a pas débouché sur une modification réelle des rapports de pouvoir. La recherche permanente de gains de productivité se réalise notamment dans le cadre d'économies de main d'œuvre, ce qui implique parfois un accroissement de la charge de travail, une plus grande flexibilité des salariés, la remise en cause de certains acquis sociaux et des réductions d'emplois. Dans un tel contexte, les salariés subissent à la fois une frustration professionnelle, un stress permanent et une vive inquiétude à l'égard de l'avenir, ce qui peut conduire à la résignation en même temps que s'expriment des phénomènes de mobilisation collective. Toutefois, pendant cette période, il semble que certaines entreprises s'efforcent,

dans leurs projets de modernisation, de concilier l'emploi avec la recherche de gains de productivité.

4.2. Une implantation insuffisante des instances de représentation et de dialogue dans les entreprises

Un obstacle important au développement du dialogue social vient de l'insuffisante implantation des institutions représentatives du personnel et de leur fragilité, tout particulièrement dans les petites et moyennes entreprises.

Ainsi, le délégué syndical n'est présent dans les entreprises de plus de 50 salariés qu'une fois sur deux, et l'évolution est orientée à la baisse. L'implantation des délégués du personnel n'apparaît pas plus satisfaisante. Elle tend également à diminuer. Moins de 30 % des établissements de onze à quarante-neuf salariés en sont pourvus. Le comité d'entreprise, dont la constitution est en principe obligatoire dans les entreprises de 50 salariés et plus, est incontestablement l'institution représentative qui se trouve en meilleure posture, le taux de couverture étant stabilisé autour de 75 %.

4.3. Un décalage persistant entre les besoins de concertation du comité d'entreprise sur les questions économiques et sociales et la réalité

Plusieurs dispositions législatives ont conforté les comités d'entreprise dans leurs missions économiques, par un accroissement des moyens d'information, de recherche et d'analyse des données socio-économiques, dans une perspective préventive et prospective de ces missions. Les lois des 30 décembre 1986, 2 août 1989 et 29 janvier 1993 ont successivement renforcé le rôle consultatif du comité d'entreprise dans le cadre des procédures de licenciement pour motif économique. Toutefois, au-delà du respect formel de ces attributions, l'influence des débats et des interventions des comités d'entreprise sur les décisions de l'employeur reste limitée. La complexité des dispositions encadrant les interventions du comité d'entreprise contribue à entretenir un tel formalisme.

En général, les représentants du personnel déplorent le caractère partiel des informations qui leur sont délivrées et l'insuffisance des moyens dont ils disposent pour les mettre en relation avec les éléments d'un contexte plus large : le groupe, la multinationale... En fait, l'information donnée au niveau de l'établissement ou de l'entreprise ne permet que très imparfaitement de saisir la réalité protéiforme d'un nombre croissant d'entités économiques. Alors que les centres de décisions économiques et techniques se décloisonnent et que des réseaux temporaires d'entreprises se constituent, la représentation salariée demeure, dans son fonctionnement, fortement compartimentée.

La distorsion entre le rythme accéléré des mutations économiques et celui, plus lent, du dialogue social met en évidence un risque permanent de conflits collectifs. Par ailleurs, la non prise en compte des avis des représentants du personnel concernant les plans sociaux conduisent les organisations syndicales à porter les différends devant les tribunaux pour faire valoir le droit.

4.4. Les obstacles à la négociation collective

Le déplacement de la négociation de branche vers la négociation d'entreprise alimente aujourd'hui un débat. L'équilibre entre les niveaux de négociation est loin d'être trouvé. Certains inclinent à faire de l'entreprise, au nom de ses besoins de réactivité et de souplesse, le lieu adapté pour la négociation des conditions et de l'organisation du travail. Poussée à l'extrême, cette évolution pourrait aboutir à multiplier les situations et les statuts et à les rendre hétérogènes. Elle pourrait aussi conduire à des conflits localisés et durs.

En outre, se pose la question de la couverture des entreprises par la négociation d'entreprise. Les entreprises de moins de 50 salariés ne sont pas concernées par le droit de négocier tel qu'il résulte du code du travail, et un nombre important d'entreprises qui le pourraient ne négocient pas, faute de présence syndicale. De ce fait, en l'absence de représentants légalement reconnus, un nombre important de salariés se voient privés des possibilités de conclure des accords. De surcroît, les délégués syndicaux des petites et moyennes entreprises sont en général moins bien armés que ceux des plus grandes pour négocier. Dans cette perspective, l'accord du 31 octobre 1995 sur le développement de la négociation collective, transcrit dans la loi du 12 novembre 1996, tente d'expérimenter deux nouvelles modalités de négociation dans le cadre du mandat et de la validation par une commission paritaire de branche.

Les interlocuteurs sociaux ont, à cette occasion, réaffirmé leur volonté d'exercer pleinement leurs responsabilités dans les relations contractuelles ; il apparaît nécessaire, à cet égard, de conforter leur autonomie de négociation.

TITRE II

RÉFLEXIONS ET PROPOSITIONS

I - AMÉLIORER LA CONNAISSANCE DES CONFLITS

Dès le début de ses travaux, le Conseil économique et social a cherché à avoir une vision globale de la conflictualité en France et de son évolution. Il a été amené à constater qu'en l'état actuel des informations disponibles, un travail même synthétique n'était pas possible.

En effet, seuls les conflits ouverts, c'est à dire les grèves, sont répertoriés. Ne sont donc pas prises en compte toutes les actions collectives qualifiées généralement, et parfois de façon extensive, de grève : grève du zèle, grèves perlées... N'apparaissent pas non plus les manifestations à caractère revendicatif ou de mécontentement (depuis les pétitions jusqu'aux manifestations de solidarité, en passant par le dépôt de préavis ou l'annonce de grèves...). Sont aussi méconnus des éléments révélateurs d'un malaise ou d'une conflictualité latente comme l'accroissement d'un absentéisme, l'évolution de la rotation du personnel...

Par ailleurs, le Conseil économique et social a pu s'apercevoir des insuffisances de la collecte et du traitement des données. Les données recueillies par les services déconcentrés du ministère du travail ne sont pas et ne peuvent être exhaustives, notamment pour les entreprises de moins de cinquante salariés, et celles rassemblées par le ministère de la fonction publique sont très incomplètes et peu fiables.

A de rares exceptions près, toutes les personnes rencontrées ont déploré l'insuffisance d'investigations ou de travaux de recherches sur ce sujet depuis vingt ans.

Afin d'apprécier le climat des relations professionnelles ainsi que les enjeux économiques et sociaux au sein des entreprises, la connaissance de la conflictualité est un des éléments d'information. Elle permet l'élaboration et le contrôle de l'application des politiques, favorise la prise de décisions tout en facilitant les comparaisons et analyses. Le Conseil économique et social considère qu'il est indispensable de moderniser, perfectionner et développer l'outil statistique existant en le redynamisant.

Le Conseil économique et social estime qu'il est de la responsabilité des pouvoirs publics de recueillir et de rassembler toutes les informations relatives aux conflits du travail sous leurs différentes formes, tant dans le secteur privé que dans les secteurs public et d'économie mixte et ce, après une large concertation des utilisateurs potentiels. Cela permettrait de mieux connaître la situation sociale, de percevoir les évolutions dans la naissance, le déroulement et les modes de règlement des conflits.

Le Conseil économique et social estime nécessaire que soient coordonnées les actions des organismes existants - notamment des observatoires sociaux déjà mis en place, à usage interne, dans certaines entreprises - d'en élargir le champ d'investigation et d'analyse, et d'en restituer les conclusions aux différents acteurs des relations professionnelles afin de parvenir à une compréhension globale de l'évolution des relations sociales, des négociations et des conflits.

L'objectif est donc :

- d'assurer la collecte des informations et des données ainsi que de leurs mises à jour ;
- de la structurer et de la coordonner afin que soient couverts, qu'elle qu'en soit la taille, les entreprises et établissements du secteur privé comme de l'ensemble des administrations ;
- de réaliser des études quantitatives et qualitatives ;
- de relancer la recherche dans un secteur quelque peu délaissé...

Le ministre du travail a déjà en charge l'établissement des statistiques du secteur privé et des entreprises publiques. Il ne couvre pas le champ de la fonction publique (fonction publique de l'Etat, fonction publique hospitalière, fonction publique territoriale) et de ses établissements publics.

Or, le Conseil économique et social n'a pu que constater l'impossibilité d'apprécier la conflictualité dans la fonction publique dans son ensemble qui cependant, sur la base des informations publiées, représente une part importante de la conflictualité nationale. Seules sont diffusées annuellement et reprises par le ministère du travail, dans les commentaires annuels, les statistiques des grèves de la fonction publique de l'Etat dont il est difficile de mesurer le degré de fiabilité.

Le Conseil économique et social regrette cette situation qui ne permet pas d'acquérir une connaissance exhaustive des conflits, d'en identifier ou d'en analyser les causes, notamment les tensions structurelles... C'est pourquoi le Conseil insiste pour que soit couverte l'intégralité de ce secteur. Il tient à souligner l'importance de la transparence de ces informations, tant à l'égard des organisations syndicales que du public.

Au plan national, la synthèse des informations recueillies devrait être communiquée aux partenaires sociaux représentés au sein de la Commission nationale de la négociation collective et des conseils supérieurs de la fonction publique (conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, conseil supérieur de la fonction publique hospitalière, conseil supérieur de la fonction publique territoriale), ainsi qu'aux instances nationales chargées du suivi des relations professionnelles dans les grands secteurs d'activité (exemple : conseil national des transports...), comme au plan interprofessionnel.

Ces instances pourraient ainsi émettre des suggestions et proposer la réalisation d'études complémentaires ou d'enquêtes générales ou ponctuelles par des organismes de recherche.

L'ensemble des travaux réalisés devraient faire l'objet d'un rapport annuel. Le Conseil économique et social rappelle qu'il doit être destinataire de l'ensemble de ces informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Des restitutions pourraient également être envisagées au niveau local, par exemple devant les conseils économiques et sociaux régionaux.

II - SUR LE RÉGLEMENT DES CONFLITS COLLECTIFS

A - MAINTENIR ET AMÉLIORER LES PROCÉDURES EXISTANTES POUR RENDRE LE DROIT EFFECTIF

1. Les dispositions du code du travail

Les procédures de conciliation, de médiation et d'arbitrage telles qu'elles sont prévues par le code du travail sont aujourd'hui très peu utilisées ; l'arbitrage et la médiation étant pratiquement tombés en désuétude.

Il est sans doute difficile d'identifier et d'analyser toutes les raisons de cette situation. Le Conseil économique et social distingue, cependant, plusieurs éléments factuels d'explication.

D'une part, le recours aux procédures de conciliation, de médiation et d'arbitrage n'a jamais été très fréquent. Le motif généralement invoqué est la lourdeur des procédures ou le fait que le choix du médiateur imposé aux parties par une désignation extérieure, souvent dans un contexte très médiatisé, est fréquemment ressenti comme portant atteinte aux conditions indispensables d'indépendance et de neutralité. Il en résulte que, par rapport à l'ensemble des conflits, l'utilisation de ces procédures perçues comme peu efficaces, a toujours été faible, voire marginale, même si elle a pu contribuer à apporter des solutions totales ou partielles. En outre, la diminution sensible du nombre des grèves a manifestement eu pour effet d'entraîner la diminution du nombre de ces procédures.

D'autre part, l'existence de ces dispositifs légaux et réglementaires ne fait pas obstacle, lors de conflits, à l'intervention de représentants de l'administration (préfecture, direction départementale du travail et de l'emploi, autorités centrales...) ou d'élus (maires, députés...). Ces interventions officielles qui s'apparentent à des missions informelles de « bons offices » rendent souvent difficile et parfois vain ou inutile un recours aux procédures officielles de conciliation, de médiation ou d'arbitrage, sans faciliter pour autant la reprise ou la poursuite de la négociation.

Toutes ces procédures ont été le plus souvent utilisées à l'occasion de conflits caractérisés par leur spécificité professionnelle, ou les modalités de leur déroulement. Or, la durée moyenne des grèves a diminué de façon notable puisque 70 à 80 % d'entre elles durent moins d'une semaine. De ce fait, la fréquence des recours aux procédures officielles est devenue plus limitée.

Enfin, pour les acteurs eux-mêmes, la médiation s'assimile souvent à une forme de reconnaissance de l'incapacité de négocier et donc des faiblesses des systèmes de relations professionnelles.

Si elle apparaît de nature à favoriser l'apaisement du climat des débats, elle peut aussi provoquer un accroissement des malaises ressentis, notamment lorsque les solutions retenues reflètent l'éloignement du médiateur par rapport aux réalités quotidiennes de travail vécues par les salariés et les employeurs.

Ces observations devraient conduire à s'interroger sur le maintien en l'état des dispositions des articles du code du travail relatifs à la conciliation, à la médiation et à l'arbitrage.

Le Conseil économique et social considère que les conflits du travail sont, d'abord et avant tout, l'affaire des interlocuteurs sociaux qui doivent s'employer à résoudre entre eux les problèmes et difficultés rencontrés.

Il estime que même si le recours à un tiers est, dans une certaine mesure, un constat d'échec résultant, le plus souvent, d'un blocage factuel du dialogue social, il peut permettre aux parties de renouer un dialogue interrompu et de faciliter la reprise de la négociation. Il ne saurait cependant y être recouru de façon systématique et obligatoire. L'intervention d'un médiateur doit rester facultative et exceptionnelle.

Dans ces conditions, le Conseil économique et social est favorable aux dispositions actuelles du code du travail dans la mesure où elles permettent de recourir, volontairement, aux procédures précitées ou de répondre à une initiative des pouvoirs publics. Il estime qu'il convient de ne pas priver les entreprises et les organisations syndicales d'une modalité de règlement des conflits collectifs.

Plus précisément, il considère que l'utilisation de la conciliation peut et doit être renforcée. A l'inverse, le recours à la médiation, qui correspond à une implication plus importante d'un tiers, devrait rester une procédure exceptionnelle. Le rôle du conciliateur est en effet de faciliter les relations et les communications entre les parties, c'est à dire :

- tenter de rapprocher les points de vue ;
- permettre à la négociation de se renouer.

La demande de conciliation doit rester un acte volontaire, à l'initiative des parties.

Le Conseil économique et social estime que la procédure légale de conciliation pourrait être simplifiée en même temps que devrait être soutenue, voire restaurée, la capacité d'initiative des parties. Ainsi, la rédaction par chacune des parties de ses ultimes propositions devrait précéder la clôture ou la suspension d'une négociation qui échoue et ouvrir, collectivement ou séparément, la possibilité de faire appel à un conciliateur. Ces dispositions ne sauraient entraver l'exercice du droit de grève.

2. La médiation judiciaire

Il a été constaté que depuis l'intervention de la loi du 8 février 1995, il existe, en matière de conflits du travail, deux possibilités distinctes de recours à la conciliation et à la médiation, l'une, selon le code de procédure civile et l'autre, selon le code du travail.

Le Conseil économique et social considère qu'il s'agit de deux procédures quasi-identiques, l'une judiciaire et l'autre extra-judiciaire, qui peuvent être mises en oeuvre à partir de situations ou de contextes juridiques différents mais avec l'accord des parties.

Toutefois, le Conseil économique et social, regrette que le ministère chargé du travail n'ait pas été associé à la préparation et à l'élaboration de la loi L. 95-125 février 1995 qui s'applique aux conflits collectifs dans le champ des relations professionnelles.

Le Conseil économique et social n'est pas favorable à un plus grand développement des procédures judiciaires de conciliation ou de médiation qui serait de nature à limiter l'initiative et l'exercice des responsabilités propres des interlocuteurs sociaux.

Pour maintenir un équilibre et éviter toute distorsion entre les deux procédures, il souhaite :

- d'une part, que les noms des personnes choisies comme conciliateurs et médiateurs soient, quelle que soit la voie utilisée (judiciaire ou extra-judiciaire), pris sur une même liste établie aux plans national, régional et départemental, après consultation des organisations d'employeurs et de salariés les plus représentatives au plan national et que cette liste soit périodiquement renouvelée et publiée selon un délai compris entre trois et cinq ans ;
- d'autre part, que soient réévalués les montants des vacations accordées par le ministère du travail dans le cadre des procédures prévues par le code du travail.

B - CONSERVER LA SOUPLESSE D'INTERVENTION DE L'INSPECTEUR DU TRAVAIL

L'intervention de l'inspecteur du travail, lors de conflits collectifs du travail, est prévue par plusieurs dispositions législatives et réglementaires, ainsi :

- l'article R. 523-1 du code du travail prévoit que « tout conflit collectif de travail est immédiatement notifié par la partie la plus diligente au préfet qui, en liaison avec l'inspecteur du travail compétent, intervient en vue de rechercher une solution amiable » ;
- le décret du 24 novembre 1977 dispose que « les inspecteurs assurent un rôle de conseil et de conciliation en vue de la prévention et du règlement des conflits ».

Comme cela apparaît non seulement dans le présent rapport mais aussi dans le rapport de Marcel Fabre sur « l'inspection du travail » adopté par le Conseil économique et social en séance plénière les 23 et 24 février 1996, l'intervention de l'inspecteur du travail a, certes, fait l'objet de controverses mais constitue une pratique ancienne et continue, caractéristique de la fonction exercée.

Pour le Conseil économique et social, le rôle de conciliation rempli par l'inspecteur du travail mentionné dans les textes précités ne s'inscrit pas dans le cadre des procédures du livre cinq du code du travail mais dans la conception généraliste de la fonction d'inspecteur du travail soulignée dans le rapport sur l'inspection du travail.

Fonctionnaire certes chargé d'exercer un contrôle, l'inspecteur du travail est l'interlocuteur naturel des entreprises comme des salariés de l'aire géographique de son secteur pour les questions ressortissant à sa compétence.

Fonctionnaire « de proximité » ou de terrain, il peut être amené à intervenir lors d'un conflit collectif, le plus souvent à la demande de l'une ou l'autre des parties selon des modalités qui ressemblent à celles des conciliateurs ou médiateurs mais aussi en fonction de sa connaissance de l'entreprise concernée. Sa crédibilité est conditionnée par les qualités d'indépendance, de neutralité et de discrétion professionnelle qui caractérisent la fonction.

Considérant l'évolution déjà mentionnée de la durée des conflits, le Conseil économique et social souhaite que l'inspecteur du travail conserve ce rôle de « facilitateur » sans qu'il soit institutionnalisé ou rendu obligatoire de façon à allier la souplesse de l'intervention à l'absence de formalisme qui sont des éléments nécessaires à l'efficacité, ne serait-ce que pour clarifier les situations à partir desquelles se déclenchent les conflits.

En outre, il estime que les exigences liées à la complexité des missions de l'inspecteur du travail doivent être prises en compte dans l'organisation de leur formation initiale et continue ainsi que dans la définition des moyens de l'inspection dont, par la diversité et la complémentarité des fonctions exercées, ils contribuent à rehausser sensiblement le prestige et l'autorité.

C - DÉVELOPPER LES PROCÉDURES CONVENTIONNELLES DE RÈGLEMENT DES CONFLITS COLLECTIFS

La loi du 13 novembre 1982 a instauré l'obligation de négocier (annuellement pour les salaires et la durée du travail, tous les cinq ans pour les classifications) et a supprimé l'obligation née de la loi de 1950, de soumettre tout conflit collectif à une procédure de conciliation établie soit conventionnellement, soit par le code du travail.

Or, l'introduction par la loi de l'obligation de négocier ne fait pas disparaître les conflits - elle peut même en constituer la source - et le lien de causalité établi avec la suppression de l'obligation de la conciliation est inopérant. La suppression de cette obligation a contribué, non seulement à diminuer la fréquence des recours à la conciliation, mais aussi à porter atteinte à la crédibilité d'un dispositif mis en place par les parties concernées.

Le Conseil économique et social est favorable à ce que chaque convention ou accord, pour être étendu, comporte obligatoirement non seulement une commission de conciliation, conformément au code du travail, mais aussi une commission d'interprétation afin de régler les conflits collectifs de travail qui pourraient naître de difficultés d'application des dispositions conventionnelles, sans que les procédures ainsi créées ne puissent être interprétées comme une quelconque restriction du droit de grève.

Il souhaite que le recours à ces procédures conventionnelles soit privilégié sans écarter la possibilité d'utiliser d'autres dispositifs législatifs, réglementaires et judiciaires.

Il considère en effet qu'il appartient à ceux qui ont négocié la convention ou l'accord de prévoir les modalités de gestion des difficultés d'application qui peuvent en résulter.

Pleinement conscient des difficultés inhérentes au déroulement des travaux de la conciliation et de la nécessité de clarifier les situations dans lesquelles naissent les conflits, le Conseil économique et social suggère que, pour faciliter les débats, la présidence soit, éventuellement et si les parties en sont unanimement d'accord, confiée à une personnalité extérieure choisie en raison de la compétence acquise dans la pratique de la négociation collective et de son indépendance par rapport aux parties en cause, et que ses pouvoirs soient préalablement déterminés par les partenaires sociaux signataires.

Par ailleurs, le Conseil économique et social considère que le développement et le bon usage des procédures de conciliation permettraient d'éviter ou de réduire le recours à la grève.

En outre, les règles de fonctionnement des commissions paritaires de conciliation devraient comporter l'obligation de comparaître, ou de se faire valablement représenter avec la capacité de conclure, pour les parties concernées par la saisine.

D - DANS LES SERVICES PUBLICS

Le secteur public constitue un cas spécifique. De par sa nature, il a en effet en charge des responsabilités d'ordre général dont il convient de tenir compte.

Par une loi du 31 juillet 1963, un préavis de grève a été institué pour le secteur public avec pour objectif premier d'ouvrir un délai pour la recherche d'un accord avant que le conflit débouche sur une grève. L'article L. 521-3 du code du travail, modifié par la loi du 19 octobre 1982, précise que : « Pendant la durée du préavis, les parties sont tenues de négocier ». Or il apparaît que cette obligation ne fait l'objet d'aucun formalisme particulier au point que le Conseil d'Etat a pu considérer qu'un ministre n'était pas obligé de répondre à un préavis.

Considérant que cette situation aboutit à rendre inopérante la pratique du préavis, le Conseil économique et social souhaite que le gouvernement prenne les dispositions nécessaires pour que soient respectés l'esprit et la lettre de la disposition de l'article L. 521-3 du code du travail afin que tout dépôt de préavis soit immédiatement suivi de séances de concertation voire de négociation. Le cas échéant, le préavis de grève doit permettre aux parties de négocier au fond avec la volonté d'éviter une situation de blocage préjudiciable aux employeurs, salariés, usagers.

Le Conseil économique et social propose qu'à l'issue de ces réunions soit rédigé par les parties un constat d'accord ou de désaccord afin que les sources du conflit soient bien précisées et clarifiées.

Par ailleurs, considérant que, dans le cadre de la Fonction publique, le recours à un conciliateur ou à un arbitre est inutile ou impossible, le Conseil économique et social suggère que soit engagée, en liaison avec les organisations syndicales, une étude sur la possibilité d'instaurer une procédure de médiation, au sens des articles L. 524-1 et suivants du code du travail. L'initiative de la procédure pourrait appartenir, soit à l'une des organisations syndicales autorisées à déposer un préavis de grève, soit au ministre concerné, soit au Premier ministre. Le rapport du médiateur devrait obligatoirement être rendu public.

Le Conseil économique et social considère que cette proposition est également valable, sous réserve des adaptations nécessaires, pour les entreprises et établissements publics et privés visés à l'article L. 521-2 du code du travail. Le développement des procédures susvisées permettrait d'accroître la responsabilisation des dirigeants de ces entreprises, sans altérer la responsabilité première et générale de l'Etat.

III - LA PRÉVENTION DES CONFLITS COLLECTIFS

A - DES DISPOSITIFS INFORMELS OU EXPÉRIMENTAUX

La conflictualité d'un pays est liée à l'état et à la nature des relations professionnelles et, principalement, de leur évolution historique. Par ailleurs, chaque conflit, qu'il soit ouvert ou latent, a ses particularités.

De ce fait, il n'est pas réaliste d'imaginer ou de concevoir des dispositifs qui, tels des recettes, permettraient de prévenir les conflits collectifs.

De même, les procédures législatives ou conventionnelles qui existent et qui sont utilisées, parfois avec succès, dans d'autres pays de culture et de traditions juridiques et sociales différentes, ne peuvent être reprises ni même transposées sans analyse, examen et appropriation par les interlocuteurs sociaux.

1. Expérimentation d'un appui au développement du dialogue social

En ce sens le Conseil économique et social a pris connaissance avec intérêt de l'expérimentation d'un appui au développement du dialogue social dans l'entreprise, lancée, dans deux régions par le ministère du travail, en liaison avec l'ANACT. Toutefois, il estime ne pas être en mesure de porter une quelconque appréciation, compte tenu du caractère encore trop limité de cette expérimentation. Il souhaite qu'un bilan soit effectué dans le cadre des travaux de la Commission nationale de la négociation collective.

2. Des procédures d'alerte ou « d'alarme sociale »

De même, des procédures d'alerte ou d'alarme sociale ont été mises en place dans certains secteurs d'activité, le plus souvent dans des entreprises du secteur public. Le développement et l'amélioration du dialogue social constituent un objectif indispensable à un service de qualité. Sa mise en oeuvre repose sur l'engagement de l'ensemble des partenaires à tous les niveaux de rechercher d'abord des solutions non conflictuelles aux problèmes qui seraient susceptibles de surgir entre eux.

Le déclenchement du dispositif repose sur l'initiative des représentants syndicaux aux différents niveaux à laquelle la direction de l'entreprise s'engage à répondre en organisant la concertation et en offrant les moyens qu'elle requiert (informations, observatoire, crédit d'heures...).

Le Conseil économique et social considère que les interlocuteurs sociaux tireraient profit d'une réflexion sur l'analyse de ce dispositif, et sur les adaptations dont il pourrait faire l'objet.

B - PRINCIPES GÉNÉRAUX

Au demeurant, la prévention des conflits du travail ne peut être réduite à la mise en place d'une stratégie visant à les empêcher. Une telle orientation serait une méconnaissance fondamentale des relations de travail. Il s'agit plutôt de prévoir des outils destinés à identifier les sources du conflit et à en maîtriser le déroulement.

Dans cette acception, la prévention ne peut être enfermée dans l'optique ou les limites de la grève mais doit être envisagée dans un cadre plus large de confrontation permanente des intérêts ambivalents, antagonistes et interdépendants des employeurs et des salariés.

Cette confrontation est, d'ores et déjà, organisée par un certain nombre de dispositions de nature juridique différente (au plan national ou international) qui définissent des principes généraux dont le respect est une condition indispensable à l'exercice du dialogue social.

Au nombre de ces principes, qui font l'objet de recommandations de l'Organisation internationale du travail et constituent le socle d'une démocratie politique, économique et sociale, figurent les droits reconnus dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 repris dans celui de la Constitution du 4 octobre 1958, notamment :

- le droit de grève : « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent » ;
- le droit syndical : « tout homme peut défendre ses droits et intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix » ;
- le droit à la négociation collective : « tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises ».

Ces principes généraux auxquels il conviendrait de rattacher la liberté d'entreprendre et le droit de circuler, se sont traduits dans le code du travail par la place particulière qu'occupent les institutions représentatives du personnel et par le rôle reconnu aux organisations syndicales.

Le Conseil économique et social observe que cet ensemble, issu de l'histoire sociale de notre pays et notamment de conflits sociaux, peu harmonisé, n'est en outre qu'imparfaitement appliqué.

Considérant que, pour prévenir les conflits, le développement du dialogue social est indispensable et passe par un fonctionnement régulier des institutions représentatives du personnel et par le développement de la négociation collective, le Conseil économique et social préconise de favoriser la permanence de ce dialogue en recommandant d'utiliser toutes les possibilités des outils existants.

C - FAVORISER LE DIALOGUE SOCIAL PERMANENT ET LES POSSIBILITÉS D'EXPRESSION DES SALARIÉS

A partir du constat effectué dans le rapport, le Conseil économique et social formule un ensemble de propositions visant d'une part, à améliorer l'implantation

de l'ensemble des instances de représentation du personnel (institutions représentatives élues, syndicats...), et d'autre part, à adapter leur fonctionnement à la réalité contemporaine des entreprises, notamment dans le champ de l'information et de la consultation économiques.

1. Améliorer la concertation sociale au sein des institutions représentatives

1.1. Améliorer l'implantation des institutions représentatives élues

Le Conseil économique et social considère que les moyens de remédier à l'insuffisance de l'implantation des institutions représentatives du personnel doivent être recherchés afin d'assurer le développement des instruments du dialogue social dans l'entreprise. A cet égard, une campagne d'information et d'explication sur les rôles respectifs des différentes instances de représentation et sur leur contribution au développement d'un système de relations professionnelles équilibré et efficace devrait être organisée par le ministère de l'emploi et de la solidarité, en concertation avec les partenaires sociaux membres de la Commission nationale de la négociation collective.

Dans la même perspective, les pouvoirs publics devraient accorder une attention particulière à l'effectivité de la protection juridique des représentants salariés.

1.2. Améliorer l'information économique et sociale des délégués du personnel dans les petites entreprises

Le Conseil économique et social estime que, parallèlement au renforcement de l'implantation des institutions représentatives du personnel, il est nécessaire de développer l'accès des délégués du personnel à l'information économique et sociale, notamment dans les petites structures. A cet effet, il propose que dans les entreprises et établissements dont l'effectif est compris entre dix et cinquante salariés, non soumis à l'obligation de constituer un comité d'entreprise, les attributions des délégués du personnel soient accrues. Ces attributions sont actuellement très restreintes. Les délégués du personnel ne sont obligatoirement consultés que sur les licenciements économiques et la discussion sur l'orientation de la marche de l'entreprise se limite à la possibilité qui leur est donnée de communiquer à l'employeur des suggestions tendant à l'amélioration du rendement et de l'organisation générale de l'entreprise. Aucune information économique spécifique ne leur est obligatoirement fournie.

Dans l'avis relatif aux attributions d'ordre économique des institutions représentatives du personnel, rendu lors de sa séance des 24 et 25 novembre 1992, sur le rapport de M. Paul Calandra, le Conseil économique et social avait suggéré, pour remédier à cette lacune, que les délégués du personnel puissent, au cours d'une assemblée annuelle réunissant l'ensemble du personnel, engager la discussion avec l'employeur sur la situation économique de l'entreprise. L'information communiquée à cette occasion ne serait pas nécessairement écrite mais la réunion ferait l'objet d'un procès-verbal contresigné par l'employeur et un délégué du personnel secrétaire de séance.

Le Conseil économique et social constate qu'il n'y a pas eu d'avancées concrètes dans ce domaine et considère que cette proposition reste toujours d'actualité.

1.3. Renforcer la synergie entre le comité d'entreprise et les réseaux institutionnels de représentation

Le Conseil économique et social a constaté que lorsque la représentation syndicale existait dans l'entreprise, elle contribuait souvent à enrichir l'activité des autres institutions représentatives et particulièrement du comité d'entreprise ou d'établissement et à renforcer le lien entre les attributions économiques de ce dernier et la négociation.

1.4. Favoriser une appréhension globale des situations par la représentation salariée dans les grandes entreprises

Le Conseil économique et social souligne la nécessité de donner à la représentation du personnel dans les entreprises d'une certaine taille les moyens d'une appréhension globale de situations de plus en plus complexes et d'une participation pleine et entière à la discussion sur les orientations économiques et sociales de l'entreprise.

Le Conseil économique et social estime qu'il existe aujourd'hui, dans ce domaine trois voies possibles d'amélioration :

- l'une porte sur les informations que l'employeur est tenu de fournir aux représentants du personnel ;
- l'autre a trait à la prise en compte des avis exprimés par les représentants élus des salariés ;
- le troisième concerne les moyens dont ces derniers disposent pour rechercher l'information aux différents niveaux de décisions de l'entreprise ou du groupe et préparer ainsi la discussion avec l'employeur.

- Si l'information obligatoire apparaît aujourd'hui suffisante de par son volume et le nombre des thèmes envisagés, elle gagnerait souvent à être rendue plus lisible et plus facilement utilisable.

A cet égard, l'information sociale, évidemment essentielle pour les instances représentatives, ne paraît pas toujours de nature à leur permettre d'exercer leur mission dans les meilleures conditions possibles. Ainsi,

l'obligation annuelle d'établir et de diffuser un bilan social dans les entreprises de plus de 300 salariés n'a pas atteint complètement l'objectif que lui avaient assigné ses promoteurs, il y a vingt ans.

Le bilan social n'alimente pas, comme il pourrait le faire, la réflexion et le débat prospectif sur l'évolution sociale de l'entreprise et c'est finalement dans une relative indifférence qu'un nombre significatif d'entreprises assujetties se soustraient purement et simplement à cette obligation. Les bilans sociaux des entreprises sont certainement de qualité très inégale. La définition insuffisamment rigoureuse des indicateurs, la discontinuité des méthodes utilisées et finalement le caractère disparate de l'information sont les critiques les plus souvent avancées pour expliquer la faible utilité pratique de ce type de document et le désintérêt qui le frappe.

Le Conseil économique et social considère qu'il conviendra d'approfondir les raisons de cet insuccès et de rechercher les moyens de donner effectivement au bilan social la portée que le législateur a voulu lui donner lors de sa création par la loi 12 juillet 1977.

- L'information, et a fortiori la concertation, concernant des décisions importantes qui mettent en jeu l'emploi et les conditions de travail, sont souvent cantonnées à une discussion sur les conséquences sociales. Cette concertation ne permet qu'exceptionnellement de modifier l'orientation initiale (fermeture d'un site, fixation d'un niveau de sureffectif). Pourtant quelques cas où l'action des représentants du personnel a été suivie d'effet, semblent montrer que les suppressions d'emplois ne constituent pas toujours la véritable solution aux problèmes de l'entreprise.

Les causes des conflits et de l'inquiétude des salariés portent souvent sur leur avenir et sur leur emploi. C'est donc surtout dans ce domaine que la concertation avec les représentants du personnel doit être renforcée à toutes les étapes, depuis l'élaboration de la décision jusqu'aux modalités de sa mise en oeuvre.

Le Conseil économique et social considère que l'information et la formation des membres des comités d'entreprise sont essentielles à l'exercice de cette concertation. Elles doivent être renforcées. En outre, ces membres doivent pouvoir développer et utiliser tout un réseau de spécialistes et de relais extérieurs à l'entreprise.

Afin de mieux prendre en compte les avis des représentants du personnel il conviendrait de réactiver le rôle et les attributions des instances de consultation placées auprès de l'administration concernant le concours financier de l'Etat aux mesures sociales du plan social (conventions FNE). Ces instances, telle que la commission permanente du Comité supérieur de l'emploi, devraient en effet constituer un lieu privilégié permettant de faire entendre et de faire prendre en compte les observations des organisations syndicales auprès du Ministère de l'emploi et de la solidarité lors de la négociation de ces conventions avec les entreprises.

- L'articulation entre les différents niveaux de représentation et de dialogue dans les groupes d'entreprises de dimension nationale et internationale apparaît aujourd'hui insuffisante au regard de l'intégration croissante des niveaux de décision.

Dans son avis précité sur les attributions d'ordre économique des institutions représentatives du personnel, rendu en 1992, le Conseil économique et social avait jugé très souhaitable de « compléter le réseau des institutions représentatives par des formules d'information adaptées aux périmètres des grandes sociétés : comité européen du groupe, réunions transnationales de délégués syndicaux ou de représentants du personnel par domaine d'activité ... ».

Depuis lors, la directive CE 94/45 du 22 septembre 1994 a institué un comité d'entreprise européen ou une procédure d'information et de dialogue dans les entreprises ou groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue de garantir le droit des salariés à l'information et à la consultation à l'échelon européen. Le développement et la consolidation future de cette procédure relèvent largement, selon la directive, de la volonté des partenaires sociaux dans l'entreprise ou dans le groupe puisqu'aux termes de la directive, l'accord a constitué la voie normale de leur mise en place et de la définition de leurs modalités de fonctionnement.

Le Conseil économique et social, sans préjuger d'une évolution ultérieure, considère que la création de cette instance constitue une occasion de renforcement du dialogue social dans les entreprises établies sur le territoire de l'Union européenne. Il exprime le vœu que les dispositions de la directive, transposées en droit interne aux articles L. 439-12 à L. 439-17 du code du travail, s'appliquant au comité d'entreprise européen mis en place en l'absence d'accord, puissent être considérées comme un socle minimum.

L'intérêt de ces dispositions n'en est pas moins réel. L'article L. 439-12 du code du travail définit largement le domaine de compétence du comité d'entreprise européen. Le comité d'entreprise ou son bureau doit notamment être informé en cas de « circonstances exceptionnelles qui affectent considérablement les intérêts des salariés » (délocalisations, fermeture d'entreprises ou d'établissements, licenciements collectifs notamment). Le droit de se réunir, en présence de l'employeur, pour procéder à un échange de vues et à un dialogue sur ces circonstances et les décisions qui en sont à l'origine lui est formellement reconnu. S'il s'agit d'une réunion de son seul bureau, la participation aux débats, des membres élus du comité d'entreprise ou désignés par les établissements ou les entreprises directement concernés par les mesures en cause, est expressément prévue. Dans ces circonstances, l'instance de représentation peut émettre un avis.

Afin de donner toute leur effectivité aux possibilités ainsi ouvertes, le Conseil économique et social souhaite que soient recherchés (par la négociation) au niveau national interprofessionnel et au niveau communautaire, les moyens de favoriser les échanges d'information et les relations directes entre les représentants salariés des différents établissements ou entreprises de la structure de dimension communautaire en dehors des réunions de son comité d'entreprise ou de l'instance qui en tient lieu. Un accroissement de la capacité des élus à rechercher eux-mêmes l'information aurait aussi pour avantage de placer les

représentants du personnel de niveau européen en situation plus favorable pour débattre avec l'employeur des problèmes concrets de l'entreprise ou du groupe et permettrait d'écarter le risque de formalisme qui pèse parfois sur le fonctionnement de ces structures.

Par ailleurs, le Conseil économique et social constate que les compétences reconnues dans notre droit interne au comité de groupe sont insuffisamment développées. La consultation sur les projets de compression des effectifs dans les entreprises et les établissements rattachés n'est pas formellement prévue dans le cadre des attributions du comité de groupe.

Le Conseil économique et social considère que des choix de cette importance qui engagent souvent l'ensemble des instances décisionnelles du groupe et qui, en raison de la gravité de leurs effets, constituent des sources potentielles de conflit devraient être débattus aux différents échelons de la représentation. Il demande que le gouvernement encourage le développement de comités de groupes nationaux et qu'il engage des négociations avec ses partenaires européens afin d'établir des règles communes en ce domaine. Dans la même perspective, il invite les partenaires sociaux à poursuivre et développer leur action de concertation au niveau européen et international, dans le cadre des groupes, des branches et au plan interprofessionnel.

Enfin, s'agissant de la situation des entreprises sous-traitantes, le Conseil économique et social souligne la nature essentiellement formelle du dialogue social lorsque la relation avec le donneur d'ordre revêt un caractère d'exclusivité et particulièrement lorsque les deux entreprises sont implantées sur un même site.

La réflexion en cours au Bureau international du travail témoigne de l'actualité de la question de la sous-traitance et de ses incidences en matière de conditions de travail et de représentation des salariés. Le Conseil économique et social réaffirme l'importance de la participation de la délégation française aux travaux, en vue de l'élaboration et de la conclusion d'une convention.

1.5. Renforcer les moyens d'information et d'expression des représentants des salariés dans les conseils d'administration et les conseils de surveillance des sociétés

Les représentants des salariés membres des conseils d'administration des sociétés anonymes et des conseils de surveillance lorsqu'ils existent doivent également pouvoir exercer leurs missions dans des conditions qui permettent une meilleure prise en compte des avis des salariés dans l'élaboration des décisions qui les concernent.

Dans ce but, il conviendrait :

- de préciser le rôle et les attributions de ces représentants ;
- d'assouplir la règle actuelle de non cumul du mandat d'administrateur avec d'autres fonctions de représentation dans l'entreprise ;
- d'examiner l'adéquation des dispositions qui fixent les modalités de l'exercice de leurs missions : nombre de représentants, moyens d'information et de formation, aide à l'acquisition de compétences économiques, juridiques, sociales... ;

- d'aménager ces modalités afin de réaliser un meilleur équilibre des points de vue économiques et sociaux dans l'étude des problèmes posés à l'entreprise.

Cet ensemble de mesures permettrait aux représentants des salariés d'exercer un droit de regard sur les orientations de la gestion économique et sociale des sociétés, voire une possibilité de contrôle en certains domaines les concernant plus directement.

2. Développer la négociation collective

Le rapport montre qu'au cours des dernières années, les évolutions économiques et sociales ont entraîné la modification de l'objet et de la forme des conflits. Le contentieux traditionnel des salaires a été élargi à la sécurité de l'emploi, à l'organisation et aux conditions de travail ainsi qu'aux méthodes de gestion de l'entreprise. Les évolutions contemporaines de l'économie accentuent cette tendance en même temps qu'elles rendent plus nécessaires, mais aussi plus difficiles, la recherche et l'élaboration d'accords plus nombreux, mais aussi plus complexes. La modernisation permanente de l'entreprise serait facilitée par un climat social plus serein.

Les relations entre conflits et négociations sont complexes. D'une manière générale, la négociation et l'accord permettent d'éviter des situations conflictuelles. En revanche, l'absence de négociation favorise la montée des tensions sociales. La grève sera par exemple jugée comme le seul moyen par les organisations syndicales d'obtenir l'ouverture d'une négociation. Les difficultés, les échecs ou même les résultats de la négociation, leur interprétation ou leur non respect, peuvent être, à leur tour, sources de conflit.

Le droit du travail a progressé du fait du législateur, souvent inspiré par le résultat des négociations conventionnelles. Cette pratique a plus d'un siècle d'existence, bien que la première loi sur la négociation collective ne remonte qu'à 1919. La négociation collective s'organise à plusieurs niveaux. L'accord du 31 octobre 1995 en a retenu trois, mais dans des branches professionnelles importantes, leur nombre est plus élevé.

2.1. Principes

Les propositions que l'on peut faire sur la négociation collective s'apparentent à celles émises à propos des institutions représentatives élues.

Le Conseil économique et social considère que le développement de la négociation constitue un facteur essentiel de l'amélioration des relations professionnelles. Si la négociation ne vise pas directement à prévenir ou résoudre les conflits, elle peut néanmoins y contribuer et permettre une gestion des relations du travail par les parties prenantes. Sa finalité est bien de participer à l'élaboration des conditions de travail et d'emploi. La pratique de la négociation collective est un élément fondamental de la démocratie. Celle-ci ne pourra être efficace que si elle intègre les aspirations des salariés et tient compte de la réalité des entreprises. Des conditions minimales sont requises pour permettre son exercice et son développement.

2.2. Conditions

- la première est que les négociateurs aient la volonté de se réunir, de se reconnaître mutuellement, de confronter leurs positions, leurs intérêts et leurs convictions sans cesser de se respecter, d'aboutir à un accord ou un compromis, d'en assurer le suivi et de tenir leurs engagements.
 - la conduite d'une telle négociation est facilitée par un climat de loyauté qui ne se construit que dans la durée.
- Le rôle des organisations syndicales et patronales est donc majeur. Il convient de leur apporter aides et garanties dans trois domaines :
 - la garantie du principe d'accès et de l'égalité de cet accès à l'information ;
 - pour faire face à la complexité croissante de la négociation, les interlocuteurs sociaux devraient avoir la possibilité de recourir plus facilement et plus largement à des spécialistes (experts, conseils en entreprise...), à l'image des droits reconnus aux comités d'entreprise ;
 - un renforcement des moyens de la formation à la négociation devrait être envisagé au bénéfice des représentants des organisations syndicales et des organisations professionnelles.

2.3. Rôle de l'Etat

Outre sa fonction éminente de garant de l'intérêt général et de la préservation des droits fondamentaux des citoyens, l'Etat a, dans le respect des principes à valeur constitutionnelle, un double rôle :

- celui de fixer le cadre de la négociation collective et plus largement des relations professionnelles ;
- celui d'édicter et de faire appliquer la réglementation sociale permettant de faire assurer la protection des travailleurs, que ces normes résultent de l'action du législateur ou de la négociation par les partenaires sociaux des accords-cadres interprofessionnels ou de branche.

Soucieux de l'amélioration et du développement du dialogue social, le Conseil économique et social considère comme essentiel de rappeler que les organisations signataires se doivent de respecter les engagements pris et qu'il appartient à l'Etat de prendre les dispositions nécessaires à la bonne application des conventions et des accords.

2.4. Pour une concertation plus active entre le législateur et les interlocuteurs sociaux

Dans un passé récent notamment à l'occasion de la validation législative d'accords interprofessionnels, a été posée la question de l'articulation du rôle du législateur et de celui des partenaires sociaux.

Comme le souligne le rapport Robineau, s'il est incontestable qu'au plan constitutionnel, « l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement », il n'est pas illégitime que la négociation

interprofessionnelle débouche sur des réformes législatives et que l'Etat respecte les accords conclus par les interlocuteurs sociaux sans pour autant porter atteinte aux prérogatives du Parlement dont le rôle ne peut être réduit à une pure et simple ratification de textes conventionnels.

C'est pourquoi le Conseil économique et social suggère que soit organisée de façon régulière et hors des procédures de consultation effectuées lors des débats parlementaires, une concertation entre les organisations professionnelles et syndicales et le Parlement afin de procéder à un échange approfondi d'informations, par exemple, sur l'état de la législation sociale, les modalités d'application, l'évaluation qui peut en être faite ainsi que les améliorations nécessaires.

En outre, tout en étant soucieux de respecter les prérogatives de chaque élément qui le compose, le Conseil économique et social rappelle :

- d'une part, qu'il est investi d'une double mission :
 - favoriser le dialogue entre les diverses catégories socioprofessionnelles ;
 - conseiller le Gouvernement et participer à l'élaboration de la politique économique et sociale ;
- d'autre part, qu'il peut être saisi par le Gouvernement de demandes d'avis ou d'études sur tout problème économique et social.

2.5. Commissions paritaires de suivi des accords

Les articles L. 132-17, L. 133-5 et L. 133-6 du code du travail prévoient que pour pouvoir être étendus, les conventions collectives de branche et les accords professionnels ou interprofessionnels doivent contenir certaines clauses obligatoires.

Parmi ces clauses figure l'obligation de constituer des commissions paritaires de suivi des accords.

Le Conseil économique et social est favorable à ce que chaque convention ou accord prévoie, en tant que de besoin et sous réserve des obligations liées à l'extension, la constitution d'une commission d'interprétation et d'une commission d'évaluation et de suivi au niveau où ces accords sont signés.

Par souci de ne pas multiplier les structures, les missions de ces commissions peuvent être assurées par les commissions paritaires d'interprétation.

Ces commissions doivent être convoquées selon un calendrier à définir par les organisations signataires de l'accord.

Le Conseil économique et social propose que, pour une plus grande efficacité des commissions de suivi, un dossier soit constitué (par le secrétariat de la commission) préalablement à chaque réunion. Ce dossier pourrait comporter une évaluation-bilan de l'application de l'accord : points forts, difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre ou l'interprétation de certaines clauses, analyses des avis des salariés éventuellement recueillis par voie d'enquête...

Les missions de ces commissions peuvent être différentes selon la nature des accords. Ainsi, un accord-cadre, un accord de méthode, un accord apportant des changements importants dans l'organisation de l'entreprise,... appellent des suivis différents de ceux des conventions collectives de travail ou des accords qui apportent un ensemble de garanties.

Enfin, les conventions et accords devraient également comporter une clause d'actualisation périodique, selon un rythme à définir par les organisations ayant participé à la négociation, pour tenir compte des conclusions élaborées par la commission de suivi ainsi que des évolutions constatées sur les plans technique, économique, environnemental...

2.6. Dans le secteur public

Un dialogue social continu et soutenu est tout aussi important et nécessaire pour le secteur public que pour le secteur privé. En conséquence, les principes posés précédemment pour ce dernier doivent également être retenus pour le premier.

Il en est ainsi des propositions exposées, notamment en ce qui concerne :

- la nécessité pour les pouvoirs publics de disposer d'un outil d'observation des relations sociales dans ce secteur ;
- les mesures visant à permettre une meilleure représentation des agents des structures décentralisées ou déconcentrées selon les entreprises et les administrations concernées ;
- les mesures qui permettraient de faciliter, développer et valoriser les discussions sur les problèmes qui concernent directement les agents et de parvenir à de véritables négociations. C'est d'ailleurs ce que préconise l'article 8 de la loi n° 83-634 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Cette dernière proposition devrait en particulier permettre au dialogue social de jouer son rôle lorsque la gestion des services publics est décentralisée, à la condition expresse que ce mouvement n'entraîne pas la remise en cause de l'unité des statuts des agents et l'égalité de traitement des citoyens.

S'agissant des entreprises publiques et compte tenu de la double responsabilité exercée par l'Etat, il serait nécessaire de différencier dans les discussions ce qui relève de la politique générale et ce qui relève de la politique de l'entreprise.

Le Conseil économique et social estime que le fait de confier la présidence des réunions de discussions à un tiers indépendant serait sans doute de nature à permettre l'exercice de cette distinction et conforterait l'autonomie de gestion du dirigeant de l'entreprise.

IV - CONCLUSION

La saisine du gouvernement demandait au Conseil économique et social d'engager une réflexion sur la prévention et la résolution des conflits du travail.

Dans sa déclaration du 9 janvier 1997, le Président de la République en avait fixé la direction : « la France doit être une démocratie moderne, capable d'anticiper les changements nécessaires et les mener à bien dans la sérénité. ».

Au terme de sa réflexion, le Conseil économique et social réaffirme qu'il s'agit là d'une question majeure qui représente un véritable enjeu pour les acteurs de la vie sociale et pour la société tout entière.

Il a la conviction que cette question ne sera jamais résolue par des «recettes» et que la recherche de solutions constituera une oeuvre de longue haleine à laquelle l'ensemble des personnes exerçant des responsabilités dans la vie sociale et dans la vie politique devront collaborer.

S'agissant des entreprises publiques il est nécessaire de clarifier et coordonner d'une part, la politique générale relevant de l'Etat, y compris les missions confiées aux entreprises publiques et d'autre part, ce qui relève de la gestion de l'entreprise. Cette distinction conforterait l'autonomie de gestion du dirigeant de l'entreprise et faciliterait ainsi le dialogue social.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants.....</i>	<i>169</i>
<i>Ont voté pour.....</i>	<i>79</i>
<i>Ont voté contre</i>	<i>20</i>
<i>Se sont abstenus.....</i>	<i>70</i>

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 79

Groupe de l'agriculture - M. Amis, Mme Chézalviel, MM. Hervieu, Kayser, Louis, Rigaud.

Groupe des associations - MM. Bastide, Gevrey, Mmes Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Cazettes, Chapuis, Clapin, Mme Cumunel, MM. Insa, Vilbenoît, Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Gourmelon, Hédouin, Naulin, Weber.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bouchet, Caillat, Gaillard, Gaudy, Maurice Gendre, Grandazzi, Mme Paulette Hofman, MM. Lamarque, Mailly, Malley, Roulet, Santune, Valladon.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Ballé, Courtois, Ducrotté, Jean Gautier, Marquet, Morel, Verdier.

Groupe des départements, des territoires et des collectivités territoriales à statut particulier d'outre-mer - MM. Briand, Giraud, Polycarpe, Quillin.

Groupe de la FEN - MM. Jean-Louis Andreau, Barbarant, Gualazzi, Oger.

Groupe des représentants des français de l'étranger, de l'épargne et du logement - MM. Courbey, Ricout.

Groupe de la mutualité - MM. Baudiment, Chauvet, Ronat,.

Groupe des personnalités qualifiées - M. Beauchamp, Mme Bergé, M. Bichat, Mmes Braun, Brunet-Lechenault, Cayet, MM. Dechartre, Deleplace, Depaix, Désir, Mme Fossey, M. Fourçans, Mme de Gaulle-Anthonioz, MM. Hintermann, Lux, Mandinaud, Poujade, Alain Robert, Schapira.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

Ont voté contre : 20

Groupe des entreprises privées - MM. Brunaud, Brunet, Calvet, Cambournac, Chesnaud, Chotard, Domange, Flahault, Pierre Gauthier, Ghigonis, Gilson, Joly, Leenhardt, Périgot, Pinet, Rapeaud, Rebuffel, Séguy, Simond, Urbain.

Se sont abstenus : 70

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, de Benoist, Bouche, Bros, Bué, Cazalé, Compiègne, Droulin, Ducroquet, Lapèze, Mme Méhaignerie, MM. Munet, Stéfani.

Groupe de l'artisanat - MM. Arianer, Delmas, Lardin, Millet, Piet, Seassari, Teilleux, Vignon.

Groupe de la CFDT - Mlle Andreux, Mme Azéma, MM. Bury, Capp, Carles, Caron, Delaby, Denizard, Mme Djukic, MM. Lobjeois, Lorthiois, Menecier, Moussy, Mmes Piazza, Raiga, M. Rousseau-Joguet.

Groupe de la CGT - MM. Alezard, Andouard, Bonnet, Decisier, Demons, Forette, Junker, Larose, Le Duigou, Mme Lemoine, M. Moulin, Mme Rey.

Groupe des entreprises publiques - MM. Bailly, Bonnaud, David, Delaporte, Hadas-Lebel, Jurgensen, Peyrelevade, Piazza-Alessandrini, Rouvillois.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bêche, Chaussebourg, Mme Douvin.

Groupe de l'UNAF - MM. Bichot, Billet, Bordereau, Boué, Brin, Burnel, Guimet, Mme Lebatard, M. Trimaglio.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

Le rapporteur a centré ses propos sur les conflits qui opposent les employeurs à leurs salariés. Et, à cet égard, le groupe de l'agriculture qui compte parmi ses membres de nombreux employeurs de main-d'oeuvre, dans des secteurs aussi différents que ceux de la production, comme par exemple les maraîchers, ou ceux des services comme la banque ou les assurances, se sent particulièrement concerné par les problèmes soulevés.

L'expérience acquise au fil des années, que ce soit dans un secteur ou dans un autre, montre toute l'importance pour l'entreprise, c'est-à-dire pour tous, du maintien d'un climat serein et propice au dynamisme de l'activité. Le dialogue social s'avère ici une donnée clef dont chacun doit saisir l'enjeu car il relève plus de la volonté des partenaires sociaux que de la force de la loi. Les relations dans l'entreprise sont bonnes lorsque l'employeur et les salariés sont convaincus qu'il faut qu'elles le soient, non parce que la loi l'impose.

C'est pourquoi le groupe de l'agriculture serait plus favorable à un développement de la concertation et de la conciliation au sein de l'entreprise qu'à un renforcement supplémentaire des prérogatives de l'Etat. Il est déjà dans le code du travail de très nombreuses procédures de règlement des conflits prévues dans tous leurs détails. En ajouter d'autres, rendre plus contraignantes celles qui existent ou encore multiplier les formalités prévues contribueraient à alourdir les procédures sans garantir aucunement leur succès. Les conflits du travail sont d'abord et avant tout l'affaire des interlocuteurs sociaux qui doivent s'employer à résoudre entre eux les problèmes et les difficultés rencontrés. Une certaine souplesse est nécessaire à l'instauration de relations équilibrées entre les partenaires sociaux.

La sérénité des relations sociales au sein d'une entreprise dépend largement de l'état d'esprit des uns et des autres. Salariés et employeurs doivent se retrouver autour des intérêts de l'entreprise qui sont aussi les intérêts de tous.

Groupe de l'artisanat

A l'heure de la priorité à l'emploi, cette saisine sur la prévention et la résolution des conflits du travail rappelle combien le climat social d'un pays est indispensable à sa bonne marche économique et interpelle sur la nécessité d'être davantage attentifs à la qualité des relations humaines.

Néanmoins, nous ne pouvons ignorer que les conflits du travail ont existé, de tout temps, il en existe en ce moment, il y en aura demain. Le conflit fait partie de la vie. Il ne s'agit donc pas ici tant de supprimer le conflit que d'avoir la capacité de bien le gérer et d'en rendre l'issue positive. C'est de notre responsabilité, patrons et salariés.

Partageant l'affirmation de l'avis suivant laquelle : « les conflits du travail sont d'abord et avant tout l'affaire des interlocuteurs sociaux, qui doivent s'employer à résoudre entre eux les problèmes ». Le groupe de l'artisanat apprécie que soient avancées, en matière de règlement des conflits, une simplification des procédures de conciliation et surtout une restauration de la capacité d'initiative des parties.

C'est ainsi qu'il revient aux patrons des entreprises privées de négocier avec les salariés des entreprises privées ; aux patrons des entreprises publiques de négocier avec les salariés des entreprises publiques ; aux patrons des grandes entreprises de négocier avec les salariés des grandes entreprises ; aux patrons des entreprises artisanales de négocier avec les salariés des entreprises artisanales.

Ce qui implique que les parties concernées se donnent les moyens de « faire vivre » cette négociation. Dans ce domaine, il est à noter l'initiative originale de l'artisanat du bâtiment qui a mis en place une contribution pour le développement de la politique contractuelle.

Quant à l'efficacité de cette capacité d'initiative des parties, elle repose sur une véritable évolution des comportements des négociateurs qui doivent passer de la négociation de position à la négociation d'objectifs.

Pour ce faire, le groupe de l'artisanat estime que le recours privilégié aux procédures conventionnelles qui est souhaité par ailleurs comporte un certain nombre d'ambiguïtés.

Bien que conscient des difficultés inhérentes au déroulement des travaux de conciliation et de la nécessité de clarifier les situations, le groupe de l'artisanat craint que la présidence confiée à une personne extérieure nuise à la responsabilisation des partenaires sociaux.

En matière de développement de la négociation collective, on est en droit de se demander si l'évaluation bilan qui est requise avant toute réunion des commissions de suivi, ne va pas alourdir le dispositif et décourager encore le recours à ces commissions.

Dans le cadre du suivi des accords des commissions paritaires, le groupe de l'artisanat apprécie que l'avis rappelle que seules les organisations signataires doivent y participer, ce qui renforce le syndicalisme et permet d'améliorer le climat social dans les entreprises.

Sur un plan plus général, il paraît paradoxal de souhaiter à la fois le développement des missions des partenaires sociaux et de demander une implication toujours plus grande à l'Etat.

Enfin, au delà de ces remarques, cette saisine renforce la nécessité d'avoir une réflexion au fond sur le droit de grève.

Reconnu dans la constitution comme équilibre entre les pouvoirs des patrons et ceux des salariés, cet équilibre existe-t-il encore aujourd'hui ? Peut-on faire grève par procuration comme cela est souvent dit ?

Les grèves à l'initiative des coordinations ne présentent-elles pas, dans ce cas, un risque de dérapage non contrôlé ? Vaste sujet qui mériterait certainement

que le Conseil économique et social poursuive sa réflexion dans le prolongement de cette saisine.

Le groupe de l'artisanat s'est abstenu.

Groupe des associations

Notre groupe veut exprimer sa sympathie au rapporteur dont le travail a dû être mené tout au long d'une période marquée par des échéances déterminantes. Il a eu le mérite de mettre en garde contre l'illusion qui consisterait à fonder une analyse sur la baisse tendancielle des grèves et il n'exclut pas de nouvelles dispositions légales ou des nouveaux dispositifs, en soulignant le besoin d'une observation nationale des relations sociales. Sur ce point, et pour ne pas courir le risque de monter « une usine à gaz fonctionnant sans combustible » notre groupe pense que les objectifs d'un tel observatoire devraient être plus qualitatifs que quantitatifs.

Le rapporteur constate que jusqu'ici les dispositifs légaux de prévention et résolution des conflits ont, dans l'ensemble, été peu utilisés. Certes, dans un contexte de négociation permanente et de dialogue social intensif entre organisations syndicales de salariés et organisations d'employeurs, il resterait sans doute des cas inédits pour lesquels des instances de médiation et de conciliation pourraient intervenir positivement.

Mais le dialogue social et la négociation exigent une information aussi complète que possible des parties, y compris en amont des choix à faire. Notre groupe apprécie donc l'importance que le rapporteur réserve aux besoins d'information et de formation des personnels et de leurs représentants. Ceux-ci sont d'autant plus impératifs que les réalités de l'entreprise deviennent plus complexes et qu'à ces mutations vient s'ajouter l'élargissement des cadres géographiques.

S'agissant du rôle de l'Etat, garant de l'intérêt général et de la préservation des droits fondamentaux des citoyens, le rapporteur rappelle qu'il a dans ce domaine une double rôle : premièrement, fixer le cadre de la négociation collective ; deuxièmement, faire appliquer la réglementation sociale.

Sur le premier point, notre groupe fait observer qu'il serait légitime qu'une représentation des employeurs associatifs soit assurée au sein de la Commission nationale de la négociation collective.

En conclusion, l'approche réaliste de cet avis et la réflexion ultérieure qu'il induit a conduit notre groupe à émettre un vote positif.

Groupe de la CFDT

Pour la CFDT, le conflit d'intérêts et de logiques est inhérent aux relations de travail.

Négociation et conflit entretiennent des relations dynamiques. Plus précisément, la négociation a pour fondement la reconnaissance et la confrontation d'intérêts différents. Elle est l'expression d'un rapport de forces avec la volonté de lui trouver par la conclusion d'accords des réponses constructives. La figure emblématique, seule recensée, que constitue la grève, ou « conflit collectif », est une des composantes de ce rapport de forces.

Or, l'avis oppose, de fait, négociation et conflit, ce qui explique que certaines des propositions en matière de règlement des conflits soulèvent des interrogations. Il en va ainsi du développement des procédures conventionnelles où l'on semble suggérer des « clauses de paix sociale » sans en avoir précisé le cadre.

D'autres préconisations sont, en revanche, intéressantes, telles la nécessité d'améliorer la connaissance des conflits, ou encore de donner toute leur portée aux dispositions légales instituant une obligation de négocier durant le préavis dans les fonctions publiques et les entreprises du service public.

La dernière partie de l'avis veut concerner la prévention des conflits collectifs. En fait, elle traite de préconisations en matière de relations sociales, ce qui n'est pas l'objet de la saisine. De plus, la CFDT considère qu'aborder les relations professionnelles dans la seule optique de prévenir les conflits est de nature à fausser la réflexion et les propositions.

La CFDT s'est abstenue.

Groupe de la CFE-CGC

Le groupe de la CFE-CGC attendait depuis longtemps qu'une réflexion soit engagée sur la prévention et le règlement des conflits collectifs du travail, tant les évolutions les plus récentes de notre société ont révélé des carences dans la régulation des rapports sociaux et suscité une attente forte de médiation et de conciliation.

Le groupe de la CFE-CGC salue le sérieux de l'avis, même si celui-ci n'est pas aussi ambitieux qu'il l'aurait souhaité. Le travail effectué permet de poser le débat sur la prévention et le règlement des conflits, incitant ainsi à poursuivre la réflexion. Le groupe de la CFE-CGC le considère donc comme une première étape.

La CFE-CGC a pris connaissance avec intérêt des préconisations visant à renforcer la veille sociale à tous les niveaux afin d'identifier les sources de tension et de prévenir les conflits. La régularisation du rôle de la Commission permanente du comité supérieur de l'emploi, entre autres orientations, permettrait de mettre en évidence l'importance d'une concertation au plus haut niveau.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis du Conseil.

Groupe de la CFTC

Le projet d'avis décrit ce qu'est aujourd'hui l'esprit des relations sociales en France, imprégnées d'une culture de conflit héritée de notre histoire.

Il apparaît clairement que le déficit de dialogue social provoque des situations de conflictualité ouverte ou latente. Le projet d'avis montre à juste titre que le renforcement du dialogue est la base de la modernisation des relations sociales.

On retrouve cette nécessité de moderniser nos rapports sociaux dans les grandes crises sociales. Des réalisations positives mériteraient de faire école, comme les accords conclus à la RATP.

L'avis voit juste en donnant le rôle prioritaire aux partenaires sociaux, d'où le souhait de voir se développer la négociation collective et de lui donner les moyens adaptés aux évolutions du contexte économique et social.

De même, l'avis souligne bien la mission de l'Etat, comme garant de la bonne marche de la vie contractuelle, notamment avec les inspecteurs du travail qui sont en quelque sorte les médiateurs naturels de la vie d'entreprise.

Le groupe CFTC approuve la volonté de mieux connaître la conflictualité réelle en France. La capacité d'initiative des partenaires sociaux pour le déclenchement d'une médiation doit être renforcée, notamment à partir d'un relevé des propositions finales en cas d'échec des négociations.

L'insistance pour que des commissions paritaires veillent à la bonne application des accords, va dans le sens de nos souhaits. Cela pourrait aller jusqu'à de véritables contrats de paix et de progrès social, c'est à dire une forme de service après vente des conventions et accords importants.

L'avis invite à bâtir cette démocratie moderne qui assume ses tensions et ses contradictions dans le respect mutuel, et c'est d'abord affaire de volonté. C'est la raison du vote favorable du groupe CFTC.

Groupe de la CGT

Cette saisine sur la prévention et la résolution des conflits du travail devait permettre d'aborder les réalités actuelles de façon critique et de faire des propositions novatrices.

Pour prévenir les conflits du travail il faut vivre avec son temps, transformer les mentalités, offrir des droits nouveaux. C'est une condition pour transformer qualitativement les rapports sociaux de l'entreprise au plan national. Pour trouver des solutions aux difficultés, il faut une volonté d'écoute, de négociation, de prise en compte des revendications des salariés et aussi des besoins actuels des entreprises...

Le projet d'avis pouvait être une chance pour sortir des sentiers battus, il pouvait être plus innovant encore pour secouer celles et ceux qui restent figés sur

des positions d'un autre âge. Il a bien fait le constat des difficultés rencontrées dans le dialogue social et la négociation. Il met à juste titre le doigt sur le manque de moyens syndicaux et de libertés notamment dans les PME, il a mis par ailleurs en avant la nécessité d'offrir l'information et la formation utiles dans les grands groupes alors que la mondialisation est devenue une réalité quotidienne.

Le texte incite à réfléchir sur les raisons des blocages du dialogue social et insiste sur le changement des comportements, sur la mise en place de méthodes nouvelles pour que le dialogue social devienne une réalité quotidienne.

A cet égard, le syndicalisme est encore trop combattu. Le nombre de délégués licenciés en augmentation en est une illustration.

Le droit de grève, les garanties collectives, la démocratie et la négociation sont les clés de voûte d'un système sain d'échanges et de débats pour trouver des solutions positives à toute difficulté : que ce soit sur les salaires, l'emploi, les droits nouveaux etc... à mettre en place, il faut d'abord faire confiance aux interlocuteurs sociaux, la médiation n'étant qu'un recours possible quand les intéressés en sont d'accord.

Les plus grandes avancées sociales de notre pays ont été liées à des mouvements sociaux souvent durs et difficiles. Le conflit social fait partie de la vie économique et sociale mais il faut qu'il trouve à un moment donné des solutions. L'attitude du groupe CGT sur cette saisine a porté sur la nécessité de développer le dialogue sur toutes les questions concernant la vie des entreprises ou les besoins du service public pour donner davantage de dynamisme et de fécondité aux rapports sociaux et à la négociation collective.

Le groupe CGT s'est abstenu parce que le texte n'a pas répondu totalement à la nécessité de développer la possibilité de rencontre entre les salariés concernés par la sous-traitance. Il y a trop de vide légal et conventionnel. En outre, l'exclusivité du suivi des accords réservés aux seuls signataires ne pouvait satisfaire la CGT.

Le droit de grève dans le service public et privé a été longuement débattu et le groupe CGT n'était pas sans crainte. Au vu du texte final, les aspects positifs ne pouvaient gommer quelques dispositions préconisées ou quelques absences dommageables.

C'est pour ces raisons que le groupe CGT tout en appréciant les aspects positifs s'est abstenu car le texte final ne répond pas totalement aux besoins que pouvaient en attendre les salariés et les organisations syndicales.

Groupe de la CGT-FO

Tout au long du projet d'avis, le rapporteur ne manque pas de signaler qu'aucune procédure de médiation ou de conciliation ne peut combler les insuffisances du dialogue social et se substituer à lui. D'une manière générale, le texte fait ressortir que l'existence de conflits est inhérente à la vie au travail elle-même et que le rôle du législateur doit d'abord être de tout faire pour faciliter ce dialogue, voire le créer ou le renouer. Nous partageons pleinement cette approche réaliste, que conforte notre propre expérience.

Mais la suggestion du projet d'avis visant à créer un observatoire national des relations sociales conduit à une interrogation sérieuse de la part du groupe Force ouvrière. Il s'agit là d'un terrain plus délicat où l'appréciation de l'objectivité sera inévitablement source de conflits ou d'instrumentalisation.

Il nous paraît opportun de rappeler à ce sujet que le Conseil économique et social est, pour sa part, investi d'une double mission : favoriser le dialogue entre les différentes catégories socio-professionnelles, conseiller le gouvernement et participer à l'élaboration de la politique économique et sociale. C'est d'ailleurs ce qui a conduit notre assemblée à accorder une place importante au social dans le rapport de conjoncture.

Nous avons donc présenté des amendements destinés à préserver la neutralité indispensable à ces travaux complémentaires, de même qu'à leur transparence, dont le rapporteur, avec raison, a souligné l'importance. Pour notre groupe, le Conseil devrait être le destinataire privilégié de ces travaux, pour les intégrer dans ses avis.

Enfin, en soulignant que dans bien des cas la réglementation du travail n'est pas respectée, ou l'est très mal, en demandant de nouveaux moyens pour les inspecteurs du travail, en indiquant que certaines lois (comme celle qui institue l'obligation de négocier) peuvent être par elles-mêmes source de conflits, en insistant sur la nécessaire amélioration de l'information économique et sociale des délégués, le rapporteur rejoint des problèmes qui sont bien au coeur des préoccupations de la Confédération CGT-Force Ouvrière.

Compte tenu du fait que la majeure partie de ses amendements ont été acceptés, le groupe Force ouvrière a pris la décision d'émettre un vote favorable au projet d'avis.

Groupe de la coopération

Le groupe de la coopération approuve l'avis du rapporteur. Parmi les propositions, il fait les remarques suivantes.

Concernant le règlement des conflits collectifs du travail, il nous semble souhaitable de développer les procédures de conciliation qui mettent directement les interlocuteurs sociaux face à leur responsabilité de règlement et de sortie du conflit. La mise en oeuvre des procédures d'arbitrage ou de médiation judiciaires nous semble devoir garder un caractère exceptionnel.

Si le recours « informel » à l'intervention de l'inspecteur du travail dans ses rôles de conseil et de conciliation en vue de rechercher une solution amiable au conflit (art. R. 523-1 et décret du 24 novembre 1997) peut être plus systématiquement recherché, en revanche, il nous semble souhaitable qu'au préalable, conformément à la pratique du mouvement coopératif, des conciliations bipartites soient instituées.

Il semble important de développer, à l'instar de certaines législations de plusieurs pays de l'Union européenne, des procédures conventionnelles de règlement des conflits collectifs.

Ainsi, lors de la négociation d'une convention ou d'un accord, il convient de prévoir les modalités de gestion des difficultés d'application qui peuvent en résulter. Ainsi l'extension d'un accord ou d'une convention devrait être conditionnée à la rédaction obligatoire de procédures d'interprétation et de conciliation, visant à régler les conflits collectifs pouvant résulter de difficultés d'application des dispositions conventionnelles.

Le groupe de la coopération souscrit au souhait que le gouvernement fasse respecter dans les services publics l'esprit et la lettre de l'art. L. 521-3 afin que les dépôts de préavis de grève soient mis à profit pour négocier au fond, entre les parties, avec la volonté partagée d'éviter que le conflit ne pénalise les usagers.

En ce qui concerne la prévention des conflits collectifs, le groupe de la coopération considère que la concertation sociale au sein des institutions représentatives doit être très largement améliorée, car les causes des conflits et de l'inquiétude des salariés portent souvent sur leur avenir et sur leur emploi. Il souligne, en particulier, les nécessités de développer un processus d'information périodique sur la situation économique et sociale de l'entreprise auprès des délégués du personnel dans les PME. De même l'information et la formation des membres des comités d'entreprise ainsi que le recours systématique aux réseaux de spécialistes d'analyse économique et de gestion sont un axe majeur du développement de cette concertation.

L'amélioration du climat social en France passe par la capacité des partenaires sociaux à anticiper et gérer les changements économiques et sociaux. Il appartient donc aux interlocuteurs sociaux de développer des attitudes de reconnaissance mutuelle et de respect des partenaires, en un mot, de développer un esprit de coopération.

Groupe des départements, territoires et collectivités à statut particulier d'Outre-mer

Le groupe de l'Outre-mer partage l'avis du rapporteur quant à la prévention des conflits du travail qui ne se résume pas à la mise en place d'une stratégie susceptible de les éviter mais de maîtriser leur déroulement tout en essayant de les résoudre. Il est illusoire d'imaginer ou de concevoir des dispositifs qui permettraient de prévoir et de régler les conflits collectifs.

Si dans l'hexagone la tendance est à la baisse du fait de l'environnement économique difficile et d'une progression constante du chômage, il convient de

faire un parallèle et préciser que malgré, ou à cause, d'un taux de chômage endémique Outre-mer et singulièrement dans les départements, les conflits du travail ont été en augmentation permanente ces dix dernières années.

Dans l'Outre-mer, à cause de nos origines culturelles et des séquelles de notre passé historique, le conflit de dignité est ressenti entre partenaires et représentants institutionnels comme une double cause de mécontentement et de réaction voire de violence.

Le groupe de l'Outre-mer partage l'appréciation du rapporteur selon laquelle, pour éviter les dérapages et favoriser le débat social, il ne peut y avoir de recette appropriée.

Les dispositions décrites dans ce cas seraient de nature, dans l'Outre-mer, à limiter les dérapages, favoriser le débat social. Notre dispositif législatif devrait reposer sur une forte adéquation entre les conditions de la négociation collective, la définition du droit de grève et l'obligation de la paix sociale.

Le groupe de l'Outre-mer approuve les propositions de recherche d'amélioration susceptibles de rendre plus performants les dispositifs prévus par le code du travail. Il se pose le problème de la responsabilité des partenaires sociaux qui doivent garder la maîtrise de la gestion des négociations et des litiges au sein des entreprises, eu égard à l'implication dans la gestion de l'économie de notre pays.

Dans l'Outre-mer, les inspecteurs du travail ne font pas toujours preuve de l'objectivité souhaitée d'où le durcissement des conflits.

Le bon usage des procédures de conciliation permettraient de réduire considérablement le recours à la grève et les dérapages qui démantèlent inexorablement l'économie de l'Outre-mer.

Sans être révolutionnaires, les propositions du projet d'avis poussent tout un chacun à s'interroger sur ses responsabilités, seule condition capable de créer un dialogue social constructif, responsable, donc porteur d'espoir pour l'emploi.

Groupe des entreprises privées

Le groupe tient à remercier le rapporteur pour la qualité du travail qu'il a accompli, notamment pour tout ce qui concerne le mode d'analyse des conflits collectifs et des mécanismes mis en oeuvre à l'étranger, et pour son opiniâtreté à tenter de faire progresser la réflexion sur un sujet où plusieurs des experts auditionnés par la section ont souligné que tous les outils existaient déjà et ne méritaient pas de modification. Ainsi, l'un d'entre eux concluait son intervention par ces termes « je serai résolument hostile à ce qu'on légifère encore sur ces problèmes. Cela ne servirait rigoureusement à rien, je ne vois même pas ce que l'on pourrait apporter de nouveau ».

En dépit de ces efforts méritoires, le groupe ne peut que regretter que de nombreux éléments d'analyses et de propositions sortent de l'objet de la saisine. Ainsi, un ensemble de mesures tend à redéfinir le système français de relations professionnelles, en particulier dans tout ce qui touche à la représentation collective des salariés ainsi qu'aux fondements et aux règles de la négociation

collective, alors même que sur ce dernier point les partenaires sociaux étaient parvenus à un accord innovant le 31 octobre 1995.

Le groupe regrette également une forte propension à favoriser des interventions extérieures à l'entreprise. Il lui paraît encore plus grave qu'un certain nombre d'éléments majeurs aient été, soit insuffisamment développés, soit totalement ignorés. Les causes réelles et des conséquences économiques et sociales des conflits collectifs dans le secteur public - alors qu'ils sont particulièrement pénalisants pour l'ensemble du pays - de même que la liberté du travail, le droit d'entreprendre et de circuler, comme le nécessaire respect de l'autonomie des partenaires sociaux, ne sont évoqués que de façon accessoire.

Enfin, compte tenu de l'ampleur que les conséquences de l'exercice du droit de grève peuvent revêtir pour les entreprises, leurs salariés et notre économie en général, des points jugés primordiaux par le groupe font totalement défaut dans le projet d'avis. Ne sont pas abordées, par exemple, la généralisation du préavis de grève, la nécessité d'un vote majoritaire préalablement au déclenchement de la grève, et la mise en place d'un dispositif de saisine préalable des partenaires sociaux avant toute initiative législative ou réglementaire des pouvoirs publics dans le domaine social.

Le groupe aurait pu présenter des amendements visant à combler ces lacunes. Mais, plus fondamentalement, c'est la philosophie des rapports sociaux qui structure le projet d'avis qui est en total décalage avec la réalité économique et sociale d'aujourd'hui et à plus forte raison de demain. Cette philosophie fondée sur l'opposition des intérêts ne nous paraît pas acceptable alors que les exigences économiques et sociales commandent au contraire de rechercher la convergence des intérêts et l'établissement de rapports de confiance. Ces raisons ont conduit notre groupe à émettre un vote négatif.

Groupe des entreprises publiques

Le groupe des entreprises publiques souhaite rendre hommage au rapporteur pour la quantité et la qualité des informations et analyses fournies sur les procédures mises en œuvre non seulement en France mais dans plusieurs pays étrangers.

Nous n'en regrettons que davantage les formulations et approches nous paraissant contredire les intentions affichées du rapporteur.

En particulier certains points nous semblent rompre l'égalité des droits et devoirs entre partenaires :

- lors du dépôt d'un préavis de grève dans les services public, il nous paraît que la formulation retenue dans le projet d'avis ne crée d'obligations réelles qu'à l'employeur. De ce fait elle ne nous semble pas de nature à contribuer à simplifier ce moment difficile d'une administration ou d'une entreprise publique ;
- notre groupe avait pris position pour le maintien du *statu quo* en matière de mandat des administrateurs élus par les salariés. En effet, nous voyons une source de controverse future dans la proposition que

ces représentants puissent exercer simultanément d'autres mandats de représentation du personnel ;

- par ailleurs, dans l'interprétation, l'évaluation, le suivi des conventions et accords, il nous paraît qu'il convient de garantir aux parties signataires tous leurs droits sur les dispositifs qu'ils ont mis en place ensemble, tout en ouvrant la possibilité à toutes les organisations ayant participé à la négociation d'être présentes lors des débats sur l'actualisation des accords ;
- enfin, concernant plus particulièrement le secteur public, l'avis met l'accent sur une vraie question relative aux rapports sociaux dans l'entreprise : celle de la clarification des relations entre l'entreprise publique prestataire et sa tutelle.

Le groupe des entreprises publiques constate la prise en compte d'un certain nombre de ses observations . Mais s'agissant des services publics, il regrette que l'équilibre entre le respect des usagers et le droit des salariés ne soit pas affirmé avec clarté.

Le groupe des entreprises publiques s'abstient sur le projet d'avis.

Groupe de la FEN

Le groupe FEN-UNSA considère que le dialogue social est la solution première au règlement des conflits du travail, la procédure « d'alarme sociale » mise en place à la RATP symbolise cette approche.

Il partage la distinction faite par le projet d'avis entre la conciliation et la médiation. S'il est souhaitable que l'utilisation de la conciliation soit renforcée, le recours à la médiation doit rester une procédure exceptionnelle dans le secteur privé. Son instauration dans le secteur public, tel que l'avis le préconise, ne recueille pas l'assentiment de la FEN.

Pour le groupe FEN-UNSA le conflit du travail est utile, il est souvent le premier pas vers la résolution de problèmes importants. Quelles que soient l'origine et la nature du conflit, la solution passe inévitablement par la discussion, la négociation, et l'accord.

Il souhaite que le préavis de grève dans les fonctions publiques, en particulier celle de l'Etat soit opérant et que l'espace de dialogue, qui en est la contrepartie, soit utilisé. C'est le sens affiché par le projet d'avis.

Il affirme que le refus du « fait syndical » dans les petites et moyennes entreprises favorise l'agitation et le conflit inutile et que la négociation collective annuelle répond à un réel besoin. Cependant pour que la négociation prenne tout son sens, il est essentiel que la partie syndicale dispose d'informations claires et accessibles, de bilans sociaux qu'il convient de normaliser, de débarrasser de leurs imprécisions et de leur caractère trop global.

Ainsi le syndicalisme aurait les moyens de démontrer qu'il n'est pas que le simple partisan du « toujours plus » et qu'il sait prendre en compte les réalités économiques et préserver l'outil de travail.

Enfin le groupe FEN-UNSA considère que la sous-traitance crée une situation anarchique qui engendre souvent un transfert des conflits. La sous-traitance est facteur d'insécurité économique et sociale. Toute mesure visant à remédier à cet état de fait est à encourager comme l'élaboration d'une convention.

Pour l'UNSA il est possible de faire beaucoup mieux en matière de relations sociales, pour peu que les acteurs sociaux aient la volonté de passer plus de temps à résoudre les problèmes qu'à les poser.

Cependant le groupe FEN-UNSA regrette vivement que la proposition de créer un observatoire des relations sociales ait été abandonnée.

Le groupe FEN-UNSA a voté le projet d'avis.

Groupe de la mutualité

Le thème de la prévention des conflits de travail apparaît comme un sujet délicat. Le groupe de la mutualité approuve l'esprit qui préside aux dispositions précises proposées et note que le rapport, bien construit, renferme de nombreuses propositions constructives. Il remarque notamment l'intérêt de la procédure nouvelle dite « d'alarme sociale », tout en regrettant qu'on n'en ait pas tiré davantage de propositions. En outre, il ne paraît guère réaliste de vouloir distinguer, dans les entreprises publiques, ce qui relève de la politique générale et ce qui est la politique de l'entreprise en espérant aboutir à des solutions. Enfin, le bilan social du secteur privé pourrait être rendu plus rigoureux donc plus crédible, si la législation prévoyait l'obligation de sa certification par les organes de contrôle de l'entreprise.

Sur le plan des principes, la mutualité, par la philosophie même dont elle est porteuse, ne peut qu'apprécier les efforts qui sont faits pour que les conflits collectifs du travail trouvent une solution dans des procédures d'information, de consultation et de négociation des parties en présence. Or, le projet d'avis fait le constat d'une résistance des partenaires sociaux au développement des procédures de résolution des conflits. C'est la marque d'une culture propre à l'Europe et particulièrement en France où l'histoire du mouvement ouvrier a connu l'irruption brutale de conditions de vie nouvelles imposées par l'industrie manufacturière dans un pays aux racines rurales profondes. La loi ne peut faire évoluer par des dispositions autoritaires la culture d'un peuple: c'est pourquoi, comme le suggère le projet d'avis, le groupe de la mutualité donne son approbation à toutes les mesures qui facilitent l'information complète des parties, leur rencontre pour débattre de leur point de vue et l'établissement du constat par une partie neutre et indépendante, qu'il fasse l'état d'un désaccord ou d'un accord possible.

Par ailleurs, la notion de prévention implique que soit installé un arsenal d'outils statistiques adaptés à la notion. La statistique ne dénombre que les faits réels et la notion de prévention marque bien que le phénomène que l'on veut réduire n'est pas encore apparent : la mesure de la grève n'est de ce point de vue qu'un indicateur lointain de ce qui conduit à la déclencher et que l'on souhaiterait pouvoir prévenir. Le groupe de la mutualité estime nécessaire qu'une réflexion approfondie sur les fonctions, les outils et les moyens de l'administration soit

conduite dans ce domaine et constitue une étape préalable à toute création d'un « Observatoire... ».

Enfin, le renforcement du dialogue social en Europe, reste aujourd'hui l'une des conditions du développement harmonieux de ce continent : ce renforcement doit commencer par les relations sociales dans les entreprises et les plus grosses d'entre elles devraient en donner l'exemple. En effet, le groupe de la mutualité estime-t-il justifié que les décisions dans les grands groupes internationaux qui sont parfaitement articulées et centralisées, trouvent leur pendant dans une structuration cohérente des différents niveaux de représentation et de dialogue de l'ensemble de leurs personnels. Il approuve donc celles des propositions du projet d'avis qui vont dans ce sens. Il a voté positivement.

Groupe des professions libérales

Le groupe des professions libérales félicite le rapporteur qui a accepté avec courage, un travail difficile et périlleux. Les uns ou les autres penseront peut-être que le projet d'avis n'est pas allé assez loin.. Mais, n'est-ce pas aussi le rôle du Conseil économique et social que de constater, au moins en filigrane, les désaccords. Il est, pour le gouvernement, le meilleur instrument de sondage qui soit et il lui permet de connaître les points sur lesquels un consensus ne peut être obtenu.

Bien sûr, nous avons quelques regrets. Une conception volontariste de la négociation nous paraîtrait devoir imposer, dans les entreprises privées comme dans les entreprises publiques, un délai nécessaire de concertation avant que les moyens extrêmes soient utilisés. Nous ne pouvons reprocher au rapporteur de ne pas l'avoir préconisé puisqu'il était sans doute trop tôt pour le faire.

Nous avons cependant de sérieuses inquiétudes. En effet, les professions libérales sont hostiles à toute réforme qui entraîne un alourdissement financier ou administratif pour les entreprises, qui comporte l'obligation de formalités supplémentaires. Est-il vraiment nécessaire d'ajouter des tracasseries en étendant le rôle et éventuellement le nombre des représentants salariés ?

Le code du travail comporte actuellement suffisamment de ressources. Peut-être faut-il mieux l'appliquer que d'ajouter encore d'autres dispositions. Au delà de la réglementation, c'est une prise de conscience qu'il faut provoquer ou accentuer de la part des partenaires sociaux. Les conflits ont diminué, c'est sans doute la conséquence de la progression de la négociation comme le souligne le projet d'avis. Peut-être faut-il y voir aussi l'indice d'une maturité grandissante des syndicats patronaux et salariaux et de l'opinion publique qui les juge et dont le soutien est nécessaire dans un état démocratique. Les professions libérales peuvent jouer un rôle dans ce domaine. Ne s'agit-il pas là de la prise de conscience d'une véritable déontologie ? Et qu'est-ce qu'une déontologie sinon la recherche permanente d'un équilibre entre l'éthique et l'argent, entre l'humanisme et les impératifs financiers. La présence de l'UNAPL à la Commission nationale de la négociation collective pourra être un élément catalyseur.

Nous vivons aujourd'hui, une immense mutation : disparition progressive des tâches manuelles, nécessité de plus en plus accentuée d'avoir recours aux ressources intellectuelles, télétravail. A travers tout cela, le débat sur les horaires, même s'il est opportun, paraît dépassé. L'homme des démocraties modernes voudra au vingt et unième siècle être un homme responsable. Le lien de subordination ne pourra plus caractériser le contrat de travail. C'est à une conception complètement transformée des relations du travail qu'il nous faudra procéder. Vaste programme au sein duquel le Conseil économique et social doit jouer un rôle déterminant.

Groupe de l'UNAF

L'entreprise comprend ceux qui apportent les concours financiers, les travailleurs, les fournisseurs et les clients. Les familles sont donc intéressées à divers titres, notamment comme travailleurs et clients. L'avis a su poser les problèmes et esquisser quelques solutions en tenant compte de points de vue parfois fortement opposés. Le groupe de l'UNAF en prend acte.

L'avis souligne l'insuffisance des instances de représentation et de dialogue dans les entreprises. C'est pour l'UNAF une observation essentielle. A l'intérieur de l'entreprise, comme dans les branches professionnelles, il faut que les hommes se parlent et s'écoulent, faute de quoi ceux qui devraient être des partenaires construisant une oeuvre commune restent des étrangers. Cette dimension humaine et sociale de l'entreprise a toujours été au coeur des préoccupations de l'UNAF. La confiance et le respect de l'autre sont des moteurs de la compétitivité et de la réussite économiques ; l'enjeu est bien, pour les différents partenaires au sein de l'entreprise, de mériter la confiance des autres.

Le recueil et l'exploitation des informations sur les relations sociales et les conflits du travail rencontrent des difficultés. De tels outils de connaissance devraient être développés et structurés dans le cadre d'un organisme que pourraient interroger en permanence les acteurs économiques et sociaux. Une telle proposition aurait dû être formulée plus clairement dans l'avis.

Le groupe de l'UNAF regrette que ne soit pas abordée de manière spécifique la relation service public/usagers dans les conflits du travail. Il observe que les usagers et les consommateurs sont placés devant des difficultés lourdes, ce qui pose un problème d'information objective et de mise à disposition de moyens de substitution. L'avis aurait pu le souligner davantage.

Tout en reconnaissant la volonté de dialogue social qui se dégage de l'avis, le groupe de l'UNAF s'est abstenu dans le vote final.

RAPPORT

**présenté au nom de la section du Travail
par Monsieur Guy NAULIN, rapporteur**

Par lettre en date du 31 janvier 1997, le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social d'une réflexion sur la prévention et la résolution des conflits du travail.

La section du travail a été chargée de l'élaboration d'un rapport et d'un projet d'avis. Elle a désigné Monsieur Guy Naulin comme rapporteur.

Pour parfaire son information, la section du travail a successivement entendu :

- M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales ;
- M. Gérard Lyon-Caen, professeur émérite des universités ;
- M. Jean-Claude Javillier, professeur des universités, Paris II - Assas ;
- M. Jean Bernier, professeur de relations industrielles à l'université Laval à Québec ;
- Mme Danièle Linhart, sociologue, directeur de recherches au Centre national de recherches scientifiques (CNRS), laboratoire « Travail et mobilité » (université de Paris VIII - Nanterre) ;
- Maître Gilles Belier, avocat, conseil en droit social ;
- M. Roger Poletti, secrétaire général de la fédération des transports de la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO) ;
- M. Philippe Choutet, secrétaire général de l'Union des fédérations de transports (UFT) ;
- Mme Chantal Perret, représentante de la Confédération générale du travail (CGT) au comité central d'entreprise du groupe Dolffus Mieg et Cie ;
- M. Jacques Boubal, président-directeur-général du groupe Dolffus Mieg et Cie ;
- M. Christian Lantoine, directeur des ressources humaines de l'entreprise Lever à Haubourdin (Nord) ;
- M. Georges Lesieu, délégué de la Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC) de l'entreprise Lever.

Le rapporteur a, par ailleurs, rencontré de nombreuses personnalités qui ont bien voulu lui faire part de leurs réflexions sur ce sujet.

La section et son rapporteur tiennent à exprimer à tous leurs remerciements pour leur apport aux travaux.

INTRODUCTION

Le conflit, tout comme la coopération, est une des données fondamentales de la vie sociale. Il est l'expression des oppositions qui existent entre des groupes sociaux dont les intérêts, les idées et les positions diffèrent.

Selon l'approche sociologique classique, le conflit déchire les hommes et constitue une menace pour l'équilibre de la société. Perçu comme un dysfonctionnement des relations, il s'oppose à la coopération. La préoccupation est donc de chercher ce qui peut amener une société à maîtriser ses conflits et ce qui peut faire que la coopération l'emporte sur ceux-ci. Ainsi Durkheim considère que les conflits correspondent à un dérèglement de la société, celle-ci ayant perdu sa capacité de susciter un consensus autour de valeurs fondamentales. Dans le prolongement de Durkheim, d'autres sociologues ont étudié les différents instruments institutionnels, moraux, normatifs dont se dotaient les sociétés pour contenir leurs conflits.

Au XIX^e siècle, certaines idées socialistes, et surtout les analyses marxistes opposent à cette vision intégrative de la société, une interprétation fondée sur un clivage irréductible entre une classe dominante et une classe dominée. Les conflits sociaux sont ainsi réduits aux conflits de classes. Ils portent sur la maîtrise des moyens de production, l'appropriation des fruits du travail, la réduction, voire la suppression des inégalités et le contrôle du pouvoir politique. Le conflit est alors vu comme l'instrument et le moteur du changement global de société.

Un approfondissement de l'analyse du conflit est franchie au début du siècle avec les travaux de Georg Simmel². Bien que ses observations soient basées sur les relations de concurrence entre les entreprises, il propose de renouveler les considérations habituelles en insistant sur le rôle polyvalent du conflit, tout en se plaçant dans le cadre d'une vision intégrative. Selon Simmel, loin de jouer uniquement un rôle négatif, le conflit comporte plusieurs aspects positifs³. Il est un facteur d'équilibre social et de régulation sociale. Il permet de faire apparaître des dissensions internes, structure les relations sociales et renforce, voire crée, l'identité sociale. Le conflit étant universel et ne pouvant disparaître, le problème est alors celui de sa limite et de son issue. Celle-ci, toujours ponctuelle puisque le conflit n'est jamais définitivement supprimé, débouche sur trois possibilités : la victoire de l'un sur l'autre, la résignation d'un seul ou de l'ensemble des belligérants ou le compromis, qui correspond à une entente sur la base de concessions mutuelles.

Le rôle constructif des conflits a été souligné par d'autres auteurs et dans d'autres domaines. Les réflexions sur le développement économique et politique

² Georg Simmel (1858-1918), *Le conflit*, Circé 1992. Voir également : Aloïs Hahn, *La sociologie du conflit*, Sociologie du travail XXXII, n° 3/90.

³ Hirschman précise qu'en fait, cette idée avait déjà été émise par le passé mais que ce point de vue était resté toujours isolé. Il cite Héraclite (« Toutes choses sont engendrées par la discorde ») et Machiavel.

des sociétés⁴ ont montré que l'acceptation des conflits non seulement était un signe et un résultat de la démocratie mais qu'elle pouvait aussi contribuer à son entretien et à sa progression. A l'inverse, la volonté de refouler les conflits serait un trait caractéristique des sociétés totalitaires. De même, les dépassements des crises de société et les périodes de tournants décisifs se réalisent, en général, dans un cadre conflictuel.

Enfin au plan micro-économique, les réflexions sur l'innovation dans l'entreprise insistent également sur la contribution qu'apportent les tensions et les conflits⁵ tout en soulignant la nécessité de les orienter et de les canaliser.

Il est évident que le regard porté sur les conflits en général dépend, entre autres, de la forme qu'ils prennent : forme violente (les guerres en constituent la plus extrême et la plus dramatique) ou forme plus maîtrisée (débats ou contestations). Par ailleurs, des efforts ont été faits pour trouver des solutions non violentes aux conflits qui se développaient. C'est ainsi que des négociations ont pu se nouer et aboutir à des consensus satisfaisants pour les différentes parties des groupes concernés.

Ce bref rappel sociologique montre l'aspect paradoxal du conflit et donne un aperçu de ses différentes facettes, dont aucune ne doit être négligée.

L'idée d'une opposition inhérente à la relation entre employeurs et salariés, portant sur la répartition de la richesse produite par l'entreprise comme sur l'exercice des pouvoirs au sein de l'entreprise est à peu près admise par tous. Les conflits du travail prennent naissance dans un système de relations fait au quotidien de coopération et de tensions.

L'existence et la qualité d'un système de relations professionnelles reposent alors sur la capacité des deux acteurs à s'organiser, à se positionner comme partenaires sociaux. Ce système implique également l'intervention d'un troisième acteur dont on attend qu'il fournisse ou cautionne, au nom de l'intérêt général, le cadre juridique de la régulation des intérêts des partenaires sociaux.

Une question essentielle concerne la portée et la signification de la rupture que ce conflit structurel est susceptible d'engendrer :

- la distance entre la rupture et la négociation peut être faible. Tel est le cas lorsque, par exemple, des salariés recherchent, sans remettre en cause l'organisation industrielle, des avantages matériels en compensation de conditions de travail contraignantes, ou une amélioration de ces conditions de travail ;

⁴ Albert O. Hirschman, *Un certain penchant à l'autosubversion*, Fayard, 1995. voir le chapitre XX, p. 337 et suivantes : Des conflits sociaux comme piliers de la société démocratique de marché. L'auteur fait amplement référence à la thèse de Gauchet-Dubiel.

⁵ Henry Mintzberg, *Structure et dynamique des organisations*. Editions d'organisation, août 1989. Voir le chapitre 24 que l'auteur consacre à l'« adhocratie », forme d'organisation d'entreprise qu'il juge la plus porteuse d'innovation

- cette distance est beaucoup plus grande lorsque les conflits sont dominés par une difficulté permanente d'engager la négociation témoignant de l'insuffisante structuration du régime de relations professionnelles ou lorsqu'ils correspondent à un rejet global de l'économie industrielle. Ce deuxième cas de figure trouve une illustration dans la France du XIX^{ème} siècle où l'avènement d'un modèle industriel oppressif a suscité l'essor du syndicalisme révolutionnaire.

Le rapport s'intéresse aux conflits collectifs du travail, notion beaucoup plus étroite que celle, très générale, du conflit inhérent à la relation de travail, qui vient d'être évoquée. Un conflit collectif du travail désigne un épisode de la relation de travail, au cours duquel les rapports entre un (ou plusieurs) employeur(s) et un groupe de salariés se détériorent, à l'occasion d'un désaccord particulièrement important mais non résolu. Un conflit collectif de travail est donc le plus souvent une forme ouverte de conflit. Il se traduit généralement par la grève, les salariés utilisant ce moyen pour exprimer leur mécontentement et pour faire valoir leurs demandes, à défaut de pouvoir le faire entendre sous d'autres formes.

Dans cette perspective, le déclenchement de la grève qui procède de l'exercice d'une liberté individuelle publiquement reconnue, peut s'inscrire dans la relation entre partenaires sociaux sans la remettre définitivement en cause. Le droit de grève est un droit constitutionnel, au même titre que les autres droits à l'expression collective des salariés. Ces droits collectifs ont été institués pour rééquilibrer la relation individuelle salarié-employeur, caractérisée, pour reprendre la formule juridique consacrée, par un lien de subordination.

Dans ces conditions, la grève reste un moment d'une particulière intensité, une épreuve de force, dont les conséquences ne sont évidemment pas sans gravité. Il est donc compréhensible que les sociétés industrielles aient eu le souci de limiter le nombre des conflits, d'en prévenir le déclenchement en favorisant l'utilisation par les salariés et employeurs de modes d'expression et de règlement plus pacifiques de leurs différends. La préoccupation de faciliter l'issue des conflits lorsqu'ils ne peuvent être évités est également présente dans toutes les grandes démocraties.

Le droit pour les salariés d'être consultés et de négocier collectivement leurs conditions de travail et le droit de disposer d'instances de représentation, procèdent aussi de ce souci de prévention des conflits⁶. Le dialogue social, et particulièrement la négociation, ne sauraient cependant être opposés à la grève. Ils s'appuient nécessairement sur l'expression d'un rapport de forces toujours présent dans les relations sociales. Même dans les systèmes de relations professionnelles où la paix sociale est explicitement recherchée, le débat entre les partenaires sociaux est toujours sous-tendu par la possibilité d'ouverture du conflit. Si cette dernière est sévèrement limitée, la négociation, facultative ou obligatoire, perd tout son sens. A l'inverse, lorsque la grève et le *lock-out*

⁶ Ce droit a bien sûr un champ bien plus vaste que le seul aspect de prévention, mais ceci ne relève pas de la saisine

apparaissent comme le moyen unique ou privilégié d'exprimer et de résoudre le rapport de forces, la pauvreté des relations professionnelles peut être jugée inquiétante.

Ces droits à la négociation et à la représentation se sont imposés à des dates et dans des conditions différentes selon les pays. En France, les possibilités de négociation et de représentation pour les salariés, plutôt tardivement acquises, sont en quelque sorte, pour la collectivité, le fruit de l'expérience acquise au travers de grèves et de mouvements sociaux importants.

Les procédures de conciliation, de médiation et d'arbitrage, qu'elles soient mises en place à l'initiative des pouvoirs publics et/ou des partenaires sociaux, sont destinées à favoriser l'issue du conflit lorsque les parties sont, à elle seules, dans l'incapacité de poursuivre ou de renouer le dialogue. Ces procédures constituent l'essentiel des moyens de résolution des conflits du travail. On peut aussi considérer qu'elles font partie des procédures de prévention immédiate, dans la mesure où elles peuvent intervenir avant le déclenchement de la grève. En France, la mise en place de ces procédures est, pour l'essentiel, contemporaine de l'introduction des dispositions fondatrices sur la négociation collective et la représentation des salariés (1936 et 1950).

La saisine du Conseil économique et social renvoie tout d'abord à la question de l'efficacité des dispositifs de règlements des conflits tels qu'ils sont aujourd'hui conçus et utilisés. Elle conduit également à s'interroger sur notre système de relations professionnelles et particulièrement sur l'articulation des procédures de médiation, de conciliation et d'arbitrage, avec les formes habituelles du dialogue social (négociation collective, fonctionnement des institutions représentatives du personnel).

Ces questions n'ont, bien sûr, de sens qu'au regard de l'évolution récente des conflits du travail. La réflexion s'ouvrira donc sur la présentation et l'analyse d'une réalité paradoxale : alors que des mouvements sociaux de grande ampleur ont, il y a peu, affecté des secteurs d'activité essentiels, frappé les imaginations, suscité la controverse, le niveau général de la conflictualité en France, tel que nous pouvons l'appréhender, a rarement été aussi bas.

Face à une telle évolution, le questionnement doit se poser en termes de démocratie sociale et de citoyenneté. Il s'agira de se demander dans quelle mesure cette baisse de la conflictualité s'accompagne d'une amélioration ou au contraire d'une détérioration des autres formes d'expression et du dialogue social, pour faire la part entre ce qui peut provenir d'un progrès, ou au contraire d'un recul de l'expression de la démocratie dans les relations sociales.

Le propos a également été de relier la question de la prévention et de la résolution des conflits au contexte de chômage et de profondes mutations économiques et sociales que connaît le monde aujourd'hui. La préoccupation est de rechercher ce qui favorise la prise en compte de l'avis et des besoins des salariés et le renforcement du dialogue social. Ces deux éléments paraissent constituer des moyens particulièrement adaptés pour maîtriser les problèmes économiques et sociaux et prévenir les conflits à venir. Les profondes transformations structurelles que connaissent les entreprises, notamment les

grands groupes⁷ - globalisation, atomisation, organisation en réseau, sous-traitance - sont bien un sujet central de conflits puisqu'elles mettent pratiquement toujours en cause les conditions de travail, d'emploi et de revenu des salariés. Dans le même temps, elles rendent plus difficile la façon dont les conflits peuvent être prévenus et résolus. Si les décideurs sont de plus en plus dispersés, éloignés, voire extérieurs à l'entreprise et au lieu où le conflit se déroule, comment celui-ci peut-il être traité ? Les parties en conflit se voient opposer des décisions qui les dépassent. Les salariés risquent de se voir imposer une décision unilatérale venue d'en haut, sans possibilité de négociation, faute d'un système de régulation permettant d'établir, ou d'améliorer la concertation sociale au niveau approprié.

La première partie du rapport est une analyse de la conflictualité. Tout en partant de l'évolution du nombre des grèves, il sera tenté de dépasser la stricte description statistique et de l'étayer par des analyses interprétatives.

La deuxième partie présente les différents modes de prévention et de résolution des conflits et dresse un bilan de leur utilisation.

La troisième partie procède à une investigation dans quelques systèmes étrangers et resitue la conflictualité française par rapport au système de relations professionnelles dans son ensemble.

⁷ *Les incidences des changements d'organisation des entreprises sur la nature et l'organisation du travail et sur l'emploi en France*, étude présentée par la section du travail du Conseil économique et social, sur le rapport d'Hervé Sérieyx, septembre 1996.

CHAPITRE I

UNE LECTURE COMPLEXE DE L'ÉVOLUTION DE LA CONFLICTUALITÉ

I - LES LIMITES DE L'ANALYSE

A - LES LIMITES DES SOURCES STATISTIQUES

L'apparition des corporations, aux XII et XIII^e siècles, contribue à la mise en place d'une organisation de l'activité professionnelle. Cette organisation modifie le caractère personnel des relations de travail en favorisant la naissance de règlements collectifs ou de statuts imposés par voie d'autorité. Dès lors, dans un système qui ne permet pas la discussion individuelle, on assiste à la naissance de rapports collectifs sous des formes, le plus souvent, interdites. L'absence de reconnaissance de groupements du compagnonnage conduit à l'impossibilité de négocier et de conclure des accords collectifs et donc, à des conflits très sévèrement réprimés. La coalition, forme d'action collective pouvant aller jusqu'à la cessation concertée de travail (le « tric ») reste considérée comme un acte de révolte justifiant l'intervention de la force publique. La prohibition des groupements professionnels comme des accords collectifs fut confirmée lors de la Révolution par la loi Le Chapelier des 14 et 17 juin 1791 qui, niant l'existence d'intérêts professionnels⁸, condamnait également toute coalition et toute entente même passagère.

Et même si « le premier code du travail fut le code civil⁹ », les relations de travail s'exprimèrent rapidement et notamment à partir de 1830, par l'existence de rapports collectifs dont les grèves furent une manifestation caractéristique.

Vers le milieu du XIX^e siècle, dès 1860, il fut demandé aux préfets de signaler tous les mouvements de grèves dans les départements. Les circulaires du 3 juillet 1885 et du 20 novembre 1892 demandaient, avec insistance, de tenir immédiatement informé le ministère du commerce et de l'industrie (direction de l'office du travail) de la déclaration d'une grève et, au fur et à mesure, de son évolution. Un rapport détaillé devait être envoyé à l'issue du conflit.

Une circulaire du 4 juillet 1894 devait préciser que « toute cessation collective de travail, quel que soit le nombre de ceux qui y prennent part, et quelle qu'en soit la durée - ne fut-elle que de quelques heures - doit être tenue pour une grève ».

⁸ « Les citoyens d'un même état ou profession, ceux qui ont boutique ouverte, les ouvriers et compagnons d'un art quelconque ne pourront lorsqu'ils se trouveront ensemble, se nommer ni présidents, ni secrétaires, ni syndics, tenir des registres, prendre des arrêtés ou délibérations, former des règlements sur leur prétendus intérêts communs » (article 2 de la loi des 14 et 17 juin 1791).

⁹ Jean Rivero et Jean Savatier, *Droit du travail*, Presses Universitaires de France, 1991.

De ce fait, depuis 1890, la France dispose, en matière de grèves, de séries statistiques longues mais dont l'apparent caractère exhaustif appelle un certain nombre de précisions et de réserves.

1. Toutes les grèves ne sont pas répertoriées

En effet, dès 1892, différentes circulaires soulignent les carences constatées dans la remontée des informations. Toutes les hypothèses sont envisageables : hormis les cas toujours possibles de négligence pure et simple, il convient de souligner la difficulté pour les services de l'administration de recueillir des informations sur tous les conflits qui peuvent survenir dans toutes les entreprises de la circonscription administrative. Outre les conflits non signalés à l'administration (car pourquoi un chef d'entreprise, voire une organisation syndicale, éprouveraient-ils le besoin de signaler un conflit résolu rapidement dans des conditions acceptées par les deux parties), certains conflits sont de très courte durée, d'autres sont sur le point d'être réglés ce qui peut expliquer l'omission ou le différé du signalement par le fonctionnaire.

Il convient de rappeler qu'il n'existe pas d'obligation de déclaration de conflits qui ne pourrait d'ailleurs être effectuée, pour être efficace que par les employeurs concernés. Un moment envisagé¹⁰, ce vœu ne fut jamais appliqué. Dans le contexte de diminution et de simplification des déclarations imposées aux entreprises, il semble exclu de voir réapparaître cette proposition au demeurant efficace.

Dans ces conditions, les inspecteurs du travail d'aujourd'hui, comme les préfets d'hier, ont aussi recours à la presse pour repérer et recueillir des informations sur les conflits, se conformant ainsi aux instructions ministérielles. Une circulaire de 1982¹¹ précise : « La direction départementale du travail et de l'emploi est chargée en conséquence d'élaborer une revue de presse quotidienne départementale et locale et de la dépouiller ».

Dans son ouvrage « Le mouvement des grèves en France¹² », Robert Goetz-Girey estime que « très peu de conflits échappent à la connaissance des inspecteurs. Les exceptions ne dépassent pas, selon les praticiens, 1/100^e du nombre des conflits et ne concernent que des conflits peu importants ».

Toutefois, une enquête effectuée par le service des études et des statistiques sur les conflits du travail du deuxième trimestre 1978 a montré que les conflits recensés par les fiches du ministère du travail ne représentaient que 50 % du total des conflits dénombrés durant la période concernée, ce dernier pourcentage étant lui-même inférieur à la réalité¹³. L'enquête faisait ressortir un taux de couverture

¹⁰ Note du 30 juin 1948 pour les inspecteurs du travail.

¹¹ Circulaire n°19 du 6 décembre 1982 portant réforme du système d'information sur les conflits collectifs du travail, applicable au 1er janvier 1983.

¹² Robert Goetz-Girey, *Le mouvement des grèves en France : 1919-1962*, collection « L'économique », Editions Sirey, 1965. Cet ouvrage était pratiquement terminé quand son auteur est décédé en 1964 dans un accident d'automobile : il manque à ce travail important, la conclusion par celui qui fut professeur à la faculté de droit et de sciences économiques de Paris.

¹³ Daniel Furjot, *L'information sur les conflits collectifs de travail : étude comparée des données recueillies par la presse régionale et par les fiches de conflits*, Cellule conditions et relations du travail du service des études et de la statistique du ministère du travail, 1980. Cette étude avait été

de la presse globalement supérieur (86 %) mais le degré de précision des informations des fiches établies par l'administration du travail était meilleur.

D'une façon générale, l'hypothèse admise est que « le rapport entre le nombre de conflits recensés et le nombre réel de conflits n'a pas varié de façon significative entre 1950 et le début des années quatre-vingt »¹⁴.

A cette observation sur le nombre de conflits peut s'ajouter l'interrogation sur l'effectif des grévistes. Sans établir de comparaison avec les estimations de l'effectif des manifestations, il est possible de se demander comment l'inspecteur du travail peut déterminer le nombre réel des grévistes entre la déclaration de l'employeur et celle des organisations syndicales ?

Les circulaires n° TE/18 du 5 mai 1975 et n° 19 du 6 décembre 1982 ont certainement contribué à apporter des améliorations à la collecte des données statistiques mais des insuffisances ou omissions existent toujours. Les conflits les plus importants (par la durée, la taille de l'entreprise ou les méthodes utilisées...) sont certainement répertoriés. En revanche, les « petits » conflits de courte durée ou dans une petite entreprise peuvent être oubliés induisant une sous-évaluation.

2. Les statistiques des conflits du travail établies et publiées par le ministère du travail ne portent pas sur l'ensemble des conflits du travail

Les statistiques des conflits du travail établies et publiées par le ministère du travail concernent toutes les activités économiques y compris les entreprises publiques (EDF-GDF, SNCF, RATP, Air-France, Air-Inter, Houillères...) mais à l'exclusion de l'agriculture et des administrations (fonction publique de l'Etat, fonction publique hospitalière, fonction publique territoriale et leurs établissements publics). Les statistiques ne couvrent donc qu'une partie des salariés.

Le ministère du travail mentionne et utilise, de façon irrégulière, les informations relatives aux grèves dans la fonction publique de l'Etat publiées par la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Compte tenu de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public des postes et télécommunications, à compter du premier janvier 1991, les personnels des exploitants publics « La Poste » et « France Télécom » ont été retirés des effectifs de la fonction publique de l'Etat : les grèves des personnels concernés devraient donc se retrouver comptabilisées dans les statistiques du ministère du travail, ce qui n'est toujours pas fait.

De plus, il convient de signaler que le champ de la statistique n'a été étendu aux départements d'outre-mer qu'en 1995.

Enfin, diverses modalités de décompte utilisées au fil des années sont susceptibles d'avoir des effets sur le dénombrement des conflits et de générer des biais dans les séries statistiques. Par exemple :

faite dans huit régions : Bourgogne, Bretagne, Champagne-Ardennes, Franche-Comté, Haute-Normandie, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire.

¹⁴ Monique Borrel, *Conflits du travail, changement social et politique en France depuis 1950*, Collection « Logiques sociales », L'Harmattan, 1996.

- la fermeture juridique d'une entreprise en grève (au sens de sa disparition et non d'un *lock-out*) entraîne la suppression statistique du conflit : cette décision administrative est, certes, logique mais aboutit à occulter des conflits de longue durée, par exemple, ceux liés à une fermeture d'entreprise qui reste occupée par les ex-salariés ;
- un conflit interrompu plus de 48 heures est comptabilisé comme terminé et, s'il reprend le troisième jour, est réintroduit comme un nouveau conflit : cette procédure conduit à une augmentation artificielle du nombre de conflits et du nombre de grévistes ainsi qu'à une diminution de la durée moyenne des conflits ;
- un conflit en cours dans une entreprise dotée de deux établissements situés dans deux départements différents peut être comptabilisé deux fois ce qui augmente le nombre de conflits sans cependant augmenter le nombre de grévistes.

A titre d'exemple, dans une recherche sur les conflits de longue durée¹⁵, Sami Dassa a estimé que les modalités de dénombrement utilisées avaient abouti, pour 1976, à une surestimation de 9 % du nombre des conflits, de 15 % du nombre des grévistes et à une diminution de 12 % de la durée moyenne des conflits.

Il convient de souligner que ces problèmes méthodologiques parfaitement identifiés se posent au niveau international et sont examinés périodiquement, dans le cadre du Bureau international du travail (BIT), lors des conférences internationales des statisticiens du travail afin d'uniformiser les pratiques nationales¹⁶.

Les statistiques existantes ne peuvent donc donner qu'une image approchée de la réalité et ne peuvent que permettre une analyse globale. Il convient d'en tirer une évolution générale, une tendance, mais il faut éviter de procéder, compte tenu de leur degré de fiabilité, à une analyse trop fine des données recueillies.

¹⁵ Sami Dassa, *La durée des grèves en France : étude des fiches de conflit du travail de 1976*, Travail et emploi n° 7, janvier 1981.

¹⁶ Les statistiques des conflits du travail ont été examinées pour la première fois par la troisième Conférence internationale des statisticiens du travail en octobre 1926. Une nouvelle résolution a été adoptée en janvier 1993 lors de la 15^{ème} Conférence internationale des statisticiens du travail.

B - LA PERTINENCE DES CRITÈRES : LA GRÈVE COMME MESURE DES CONFLITS COLLECTIFS ?

Les statistiques prennent en compte les «cessations collectives de travail¹⁷ », les arrêts temporaires du travail. Mais est-il possible de réduire les conflits du travail à cette seule forme d'action ?

Un certain nombre d'actions collectives qualifiées de grèves ne sont pas prises en compte dans les statistiques.

C'est ainsi que, par exemple, n'apparaissent pas :

- les grèves perlées durant lesquelles les salariés restent à leur poste de travail tout en travaillant à un rythme ralenti ;
- les grèves du zèle durant lesquelles les salariés exécutent les instructions méthodiquement et minutieusement, le prototype étant certaines grèves des douaniers ou des contrôleurs de la navigation aérienne...

Les manifestations de solidarité ou protestataires (auxquelles peuvent s'associer non seulement les salariés d'autres entreprises mais aussi la population locale) qui se déroulent hors du temps de travail, en fin de semaine et un dimanche ou un jour férié (1^{er} mai) et dont il est difficile de nier le caractère revendicatif ou d'expression d'un mécontentement ne sont pas répertoriées. Sont également ignorées des démarches telles que les pétitions.

Les préavis de grève ou ce qui en tient lieu ne sont pas non pris en compte. Il est bien évident que les préavis de grève des services publics ou les annonces de grèves dans le secteur privé où il n'existe pas d'obligation de dépôt d'un préavis, ne sont pas, à proprement parler, des conflits. Ils en sont cependant les éléments annonciateurs ou sont représentatifs d'une situation de conflit latent ou de tension particulière.

Par ailleurs, les conflits du travail ne prennent pas toujours - et loin s'en faut - une forme de contestation ouverte, collective. Il existe d'autres formes d'expression d'opposition ou d'antagonismes liées à une insatisfaction sociale non encore révélée ou non soutenue (ou pas encore soutenue), ni prise en charge par l'organisation syndicale, qui justifient la dénomination de « conflits ». L'aspect protéiforme de ces manifestations souvent individuelles et non concertées n'en permet ni la classification ni le dénombrement. Elles constituent, néanmoins, un révélateur de l'existence d'une tension parfois muette ou autocensurée.

¹⁷ Selon la jurisprudence de la Cour de cassation, « la grève est une cessation concertée du travail en vue d'appuyer des revendications professionnelles déjà déterminées auxquelles l'employeur refuse de donner satisfaction », voir notamment Soc.17 janvier 1968, Bull. civ.V n° 35 ; Soc.28 juin 1951, Droit social 1951, 523, note Durand.

Parmi ces éléments révélateurs d'une conflictualité, il est possible de relever :

- l'augmentation, dans une chaîne de production, des rebuts ou l'apparition d'un gaspillage de matières premières ;
- l'accroissement, quel qu'en soit le motif, de l'absentéisme qui reste un indicateur du climat social comme peut être significative une augmentation du nombre des accidents du travail ou des arrêts de travail pour maladie... ;
- l'évolution de la rotation du personnel : démissions... ;
- des interventions plus fréquentes des représentants du personnel, de l'inspecteur du travail ;
- le déclenchement de procédures judiciaires : litiges individuels soumis aux conseils de prud'hommes ;
- le refus d'effectuer des heures supplémentaires ;
- la démotivation...

Certaines attitudes sont purement individuelles et peuvent conduire à des pratiques étrangères à l'action syndicale, voire même parfois, pour une fraction minoritaire d'entre elles, tourner au comportement fautif. Il n'en reste pas moins qu'elles peuvent exister et révéler, alors, un climat social délétère.

Cependant, il n'apparaît pas possible de considérer que les formes non ouvertes de conflit social seraient l'apanage des seuls salariés. A l'évidence, des employeurs peuvent aussi développer des actions qui, replacées dans le contexte de l'entreprise, peuvent paraître, dans certains cas, comme révélatrices d'une potentialité de conflictualité ou de l'existence d'un conflit quant elles n'en sont pas la manifestation. Une réorganisation du travail, le renforcement de la sélection à l'embauche, l'accélération des cadences, une personnalisation excessive des promotions, une individualisation des rémunérations, le licenciement de responsables syndicaux... constituent autant de types d'interventions des employeurs susceptibles d'anticiper, de réduire ou de supprimer des sources ou des risques de conflits ouverts.

Ces quelques observations suffisent à montrer que la grève n'est pas la seule forme de manifestation de l'existence de conflits et qu'une étude exhaustive de ceux-ci doit s'appuyer sur d'autres paramètres des relations sociales ou professionnelles. Si certaines informations existent, il n'y a manifestement pas de lieu pour les centraliser ni d'outil approprié à leur traitement et leur analyse.

Toutefois et compte tenu des observations qui précèdent, il convient néanmoins d'utiliser les données recueillies par le ministère du travail dont l'approche statistique permet de saisir l'évolution générale et de dégager quelques traits caractéristiques.

De ce fait, le conflit du travail sera donc, dans les pages qui suivent, essentiellement appréhendé à travers son expression la plus visible et la plus aboutie à savoir, l'interruption collective¹⁸ et concertée du travail.

II - UNE BAISSÉ DE LA CONFLICTUALITÉ APPARENTE

A - UNE BAISSÉ TENDANCIELLE DANS LE SECTEUR PRIVÉ

Les informations recueillies par le ministère du travail depuis 1890¹⁹ permettent de disposer de données statistiques et d'avoir une vision rétrospective chronologique sur le siècle.

Cette observation ne présente pas le caractère d'une précision continue :

- des données sont absentes (notamment durant les périodes de guerre), parfois incomplètes, voire peu fiables ;
- le champ d'observation s'est modifié : mouvements de population dus à la réunification de l'Alsace-Moselle (départements pris en compte à partir de 1924) ;
- des situations atypiques, liées à des contingences politiques ou de société, peuvent être insuffisamment prises en compte (période de 1936-1938, 1947, 1968...) ;
- l'incidence de l'accroissement du nombre des salariés n'est pas mesurée... ;
- les effectifs des secteurs d'activité, les formes d'emploi ainsi que les nomenclatures ont évolué.

Néanmoins, et sous réserves d'un certain nombre de précautions, il est possible d'obtenir une vision globale permettant d'apprécier l'évolution quantitative des grèves.

Parmi les informations statistiques, sont généralement retenues comme fondamentales²⁰, les données annuelles relatives au :

- nombre de grèves qui représente la fréquence ;
- nombre de grévistes qui représente l'extension ;
- nombre de journées individuelles non travaillées (JINT) qui représente l'intensité.

Deux autres indices peuvent être tirés de ces trois séries fondamentales :

- d'une part, l'ampleur moyenne des grèves, c'est à dire le nombre moyen de grévistes par grève ;
- d'autre part, la durée moyenne des grèves.

¹⁸ A noter cependant, la récente inflexion de la jurisprudence de la Cour de Cassation qui, dans un arrêt du 13 novembre 1996 (n° 93-42.247) a reconnu à un seul et unique salarié d'une entreprise le droit de faire grève.

¹⁹ *Bulletin de l'office du travail* (1894-1913), *Bulletin du ministère du travail* (1913-1944), *Revue française du travail* (1946-1958), *Bulletin mensuel de statistiques du travail* (depuis 1959).

²⁰ Telle est la démarche adoptée par Robert Goetz-Girey, *Le mouvement des grèves en France : 1919-1962*, collection « L'économique », Editions Sirey, 1965.

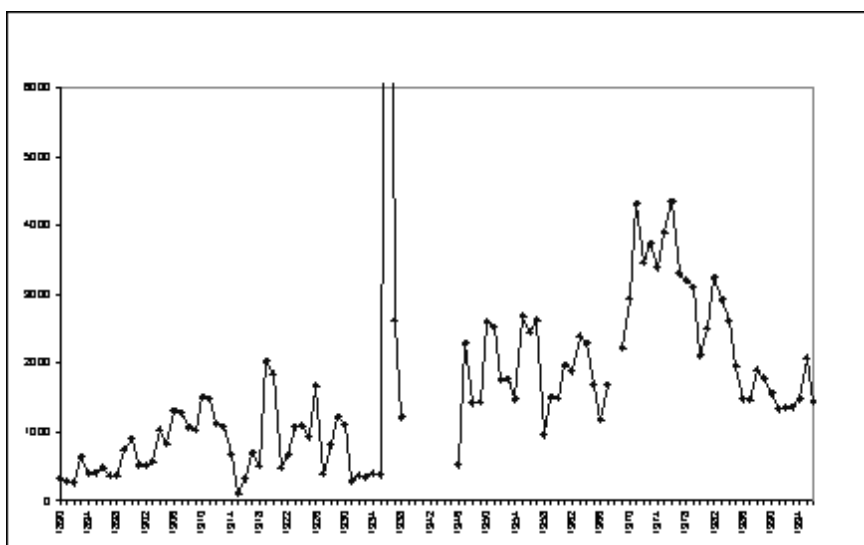
D'une façon générale et sauf exception, on ne dispose pas de statistiques (nombre de grèves, de grévistes, etc...) durant la période de la seconde guerre mondiale de 1938/1939 à 1945/1946. De même, pour l'année 1968, il n'existe qu'une seule estimation du nombre de journées individuelles non travaillées (150 millions). Les tableaux et graphiques tiennent compte de cette situation et font apparaître l'absence de données.

Une remarque préalable s'impose en ce qui concerne le découpage et le choix des périodes observées. Les statistiques présentées portent, d'une part sur une longue période (un siècle) et, d'autre part sur une période plus récente (les vingt dernières années). L'intérêt de ces deux types de présentation n'est pas le même pour chacun d'entre eux.

La première permet de recouvrir toute la période sur laquelle des statistiques ont pu être recueillies et donne un éclairage historique rarement évoqué. La seconde a été privilégiée pour comprendre ce qui caractérise l'évolution tendancielle actuellement déterminante. Ce découpage coïncide avec les ruptures significatives que le monde économique connaît. Il correspond à l'approche habituelle qui tente de comprendre les phénomènes économiques et sociaux en facilitant la comparaison entre les « trente glorieuses » et les années qui ont suivi. Cette dernière période montre essentiellement une baisse apparente de la conflictualité.

1. Le nombre de grèves

Fig. 1 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE GRÈVES DE 1890 A 1996¹



¹ Le nombre de grèves de 1936 étant très important (16 907), l'échelle du graphique a été augmentée afin de mieux faire apparaître les variations. Il n'existe pas de statistiques pour 1968.

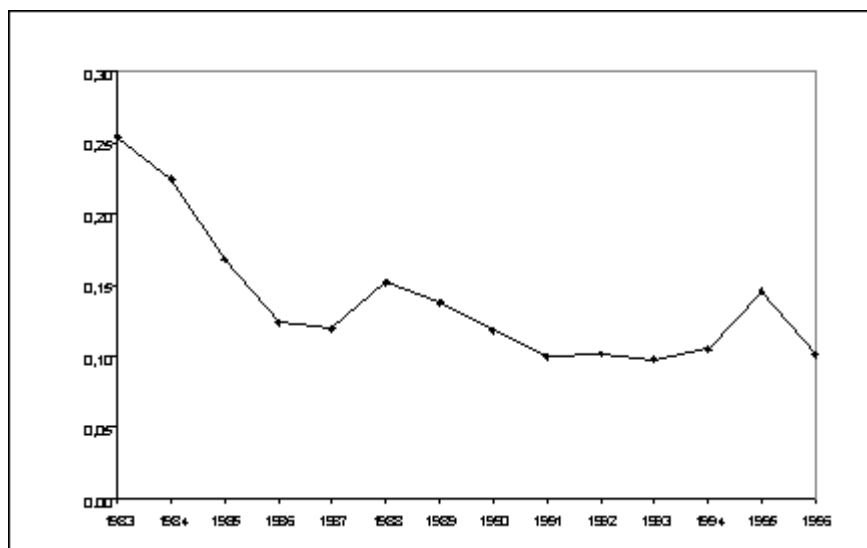
Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité/CES.

Le nombre des grèves augmente progressivement (de 300 à 1 500 conflits annuels) jusqu'en 1910-1911 puis décroît au moment de la guerre de 1914-1918 avant de culminer à 2 026 grèves en 1919. Au début des années trente, le nombre annuel des conflits est de l'ordre de 350.

Après la seconde guerre mondiale, le nombre annuel des conflits est plus important et reste compris entre 1 400 et 2 200. L'année 1968 semble marquer une rupture et le début d'un accroissement des conflits : le seuil des 4 000 conflits annuels est franchi à deux reprises (en 1971 et 1976) puis, le nombre décroît progressivement au niveau de 1 300 conflits à l'exception de l'année 1995. La tendance à la hausse qui se manifeste depuis 1946 apparaît stoppée en 1976.

Depuis 1983, les grèves sont décomptées par établissement, il est donc possible de rapprocher le nombre de grèves (ou d'établissements touchés par une grève) du nombre total des établissements. Pour la dernière décennie et sur la base des statistiques annuelles de l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) le pourcentage des établissements impliqués dans les grèves est de l'ordre de 0,1 à 0,2 %.

Fig. 2 : POURCENTAGE DU NOMBRE DE GRÈVES/NOMBRE TOTAL D'ÉTABLISSEMENTS¹ 1983-1996



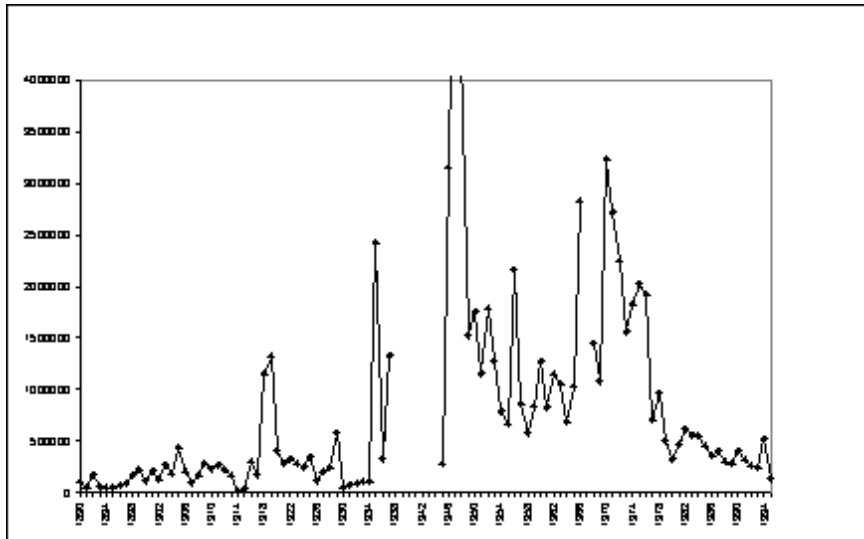
¹Le nombre des établissements retenu est celui des statistiques publiées par l'UNEDIC dans le bulletin de liaison du quatrième trimestre de chaque année.

Sources : Ministère de l'emploi et de la solidarité et UNEDIC/CES.

2. Le nombre de grévistes

L'évolution du nombre des grévistes constitue un autre paramètre dont l'observation met en évidence une rupture au moment de la seconde guerre mondiale.

Fig. 3 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE GRÉVISTES 1890-1996



Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité/CES.

Avant la seconde guerre mondiale et en dehors des années 1920 et 1936, l'extension des conflits, en termes de nombre de grévistes, apparaît limitée : en moyenne annuelle moins de 250 000 grévistes. Après 1946, la participation est nettement plus importante : en moyenne 1 600 000 sur la période 1946-1967.

Cette observation doit cependant être tempérée par la prise en compte, durant la première période d'industrialisation de la France, de l'évolution du nombre des salariés qui a augmenté de plus d'un tiers entre 1891 et 1946 (dont une partie est due au retour de l'Alsace-Moselle) ainsi que des difficultés du mode de comptage liées au caractère déclaratif des sources.

Un décrochement apparaît dès 1971 (de 3 000 000 à 2 000 000) et il s'accroît en 1978 (moins d'un million de grévistes).

Si on rapporte le nombre de grévistes à celui de l'ensemble des salariés, il est possible de constater que le pourcentage de participation n'a jamais été très important.

Sauf cas exceptionnels, le nombre de grévistes n'aurait jamais dépassé 15 %²¹ de l'effectif total des salariés. Le tableau ci-dessous construit à partir des recensements quinquennaux²² permet de vérifier cette affirmation et de donner un ordre de grandeur. Les années retenues ne résultent pas d'une quelconque sélection mais correspondent simplement à celles pour lesquelles il existe un dénombrement des salariés.

Années	Nombre de grévistes	Nombre de salariés	%
1891	108 900	9 704 000	1,1
1896	49 900	11 482 000	0,4
1901	111 400	12 092 000	0,9
1906	438 500	11 761 000	3,7
1911	230 600	11 731 000	1,9
1921	402 400	13 084 000	3,1
1926	349 300	13 115 000	2,7
1931	48 300	13 258 000	0,3
1936	2 423 000	12 035 000	20,1
1946	282 000	13 006 000	2,2
1954	1 269 000	12 551 000	10,1

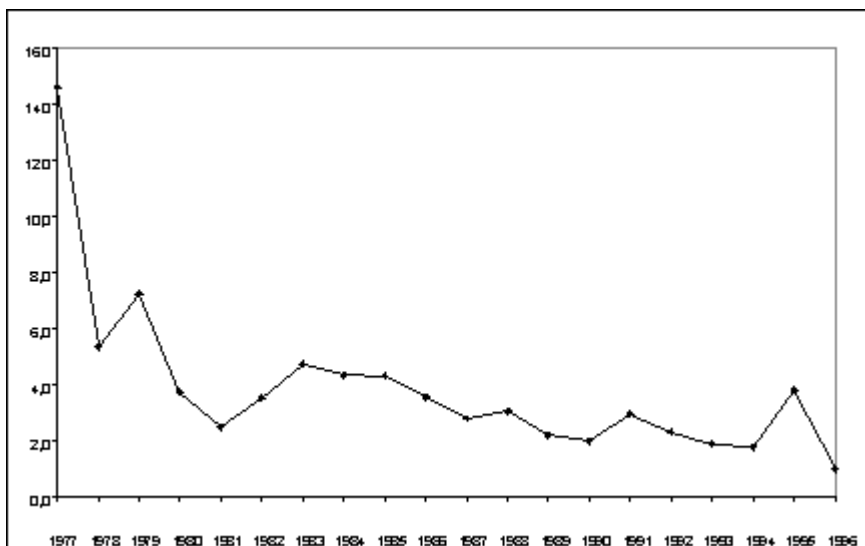
Sources : Ministère du travail et INSEE/CES.

Sur les vingt dernières années, un calcul similaire peut être effectué sur la base du nombre des salariés tel qu'il ressort des statistiques de l'UNEDIC : il faut noter une diminution importante du pourcentage de grévistes qui reste, désormais, inférieur à 4 %. Ce rapport est purement indicatif car il faudrait rapporter le nombre des grévistes à l'effectif réel des entreprises ou établissements touchés par la grève ce qui donnerait un taux de participation d'une signification différente. Il est néanmoins représentatif d'une vision globale de la conflictualité à l'échelle nationale qui, jamais évoqué, ne correspond pas à l'image donnée par les milieux de l'information.

²¹ Pierre Dubois, *Recherches statistiques et monographiques sur les grèves*, Revue française des affaires sociales, avril-juin 1980.

²² Cahen, *Evolution de la population active en France depuis cent ans d'après les dénombrements quinquennaux*, Etudes et conjoncture - Economie française, n° 3, mai-juin 1953.

Fig. 4 : ÉVOLUTION DU POURCENTAGE DE GRÉVISTES/
NOMBRE DE SALARIÉS¹ 1977-1996



¹Le nombre de salariés retenu est celui des statistiques publiées par l'UNEDIC dans le bulletin de liaison du quatrième trimestre de chaque année. Le nombre de grévistes est celui correspondant aux conflits localisés.

Sources : Ministère de l'emploi et de la solidarité et UNEDIC/CES.

3. Le nombre de journées individuelles non travaillées (JINT)

Le critère le plus utilisé est constitué par le nombre de journées individuelles non travaillées ou perdues du fait de grèves.

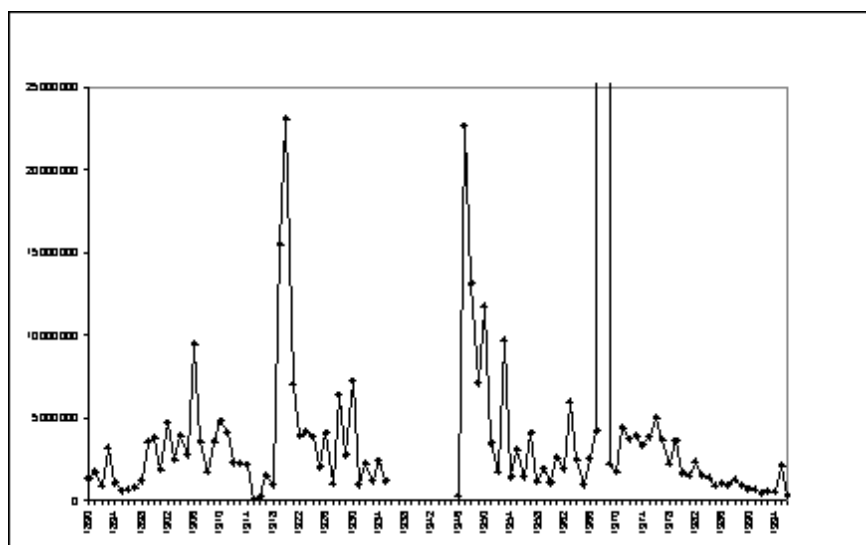
Jusqu'à la première guerre mondiale, les données recueillies concernaient les journées non travaillées par les grévistes et les non-grévistes. Depuis 1916, elles ne comprennent que le nombre des grévistes proprement dits. En termes de production perdue, la période d'avant-guerre comporte donc une tendance à la surestimation.

La lecture du graphique montre bien les soubresauts d'une vie sociale très heurtée et perturbée par les guerres ainsi que l'impossibilité de conclure, sur le long terme, à une tendance générale prédominante.

L'évolution des minima peut permettre de discerner, sur certaines périodes, les tendances :

- à la hausse : 1890-1907, 1958-1968... ;
- mais surtout à la baisse (1907-1917, 1920-1935, 1947-1965) confirmée par les récents développements de la période 1971-1994.

Fig. 5 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE JOURNÉES INDIVIDUELLES
NON TRAVAILLÉES 1890-1996



Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité/CES.

D'une façon générale, le nombre de journées individuelles non travaillées reste inférieur à 5 000 000. « Le volume de journées de grève est nettement inférieur à 1 % des journées annuellement travaillées²³ ». Différents travaux universitaires confirment cette affirmation. Durant la période 1946-1950 et en dépit du nombre de grèves, le volume moyen de journées perdues du fait des grèves par rapport au nombre total de journées travaillées est de 0,68 %²⁴ :

1946 : 0,02 %
1947 : 1,15 %
1948 : 0,81 %
1949 : 0,42 %
1950 : 0,68 %

Les années suivantes, le pourcentage²⁵ tombait plus bas :

1956 : 0,07 %
1957 : 0,19 %
1958 : 0,05 %

²³ Pierre Dubois, *Recherches statistiques et monographiques sur les grèves*, Revue française des affaires sociales, avril-juin 1980.

²⁴ M. Vallin, *La grève, phénomène social et économique*, Thèse, Paris, 1952.

²⁵ François Sellier et André Tiano, *Economie du travail*, Presses Universitaires de France, Paris, 1962.

Par rapport également à d'autres types d'absences, le nombre de journées perdues pour faits de grèves apparaît faible.

Il n'a pas été possible de trouver une estimation récente du volume annuel de journées travaillées mais toutes choses égales par ailleurs et compte tenu de la baisse du nombre des JINT, on peut considérer que le pourcentage actuel est au moins trois fois moindre, voire même inférieur à 0,01 %.

Le chômage partiel tel qu'il est défini à l'article L.351-25 du code du travail est un type particulier d'absence, au demeurant indemnisée, qui entre dans la catégorie des journées non travaillées.

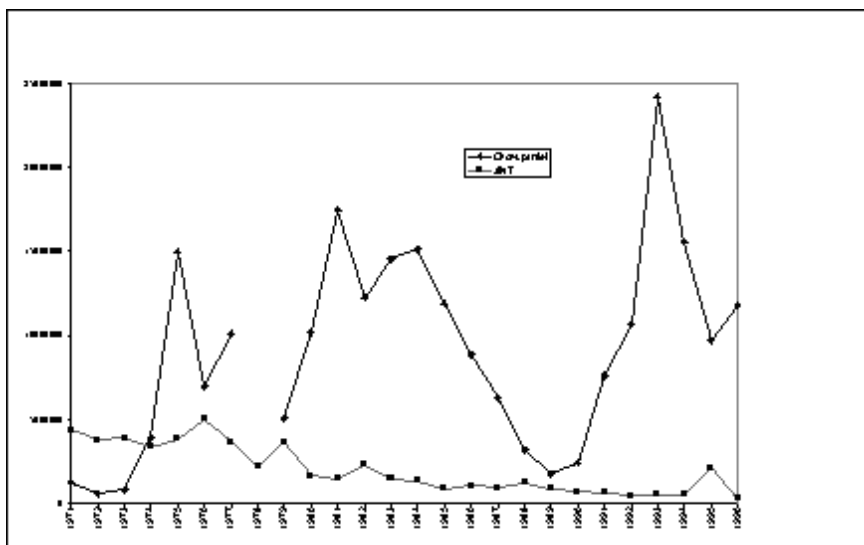
Un rapprochement a été effectué entre les pourcentages des heures de chômage partiel et des heures de grèves par rapport à l'ensemble de heures travaillées²⁶.

Années	Chômage partiel/Total des heures travaillées	Grèves/ Total des heures travaillées
1950	0,25 %	0,68 %
1952	0,50 %	0,09 %
1959	0,80 %	0,05 %

Il serait intéressant de calculer des pourcentages sur une période récente mais il est particulièrement difficile de dénombrer chaque année le nombre de journées travaillées. Cependant, le rapprochement sur un même graphique du nombre de journées de chômage partiel avec celui des journées de grève montre l'importance respective de ces deux types d'absence.

²⁶ André Tiano, *L'action syndicale ouvrière et la théorie économique du salaire*, Genin, Paris, 1958.

Fig. 6 : JOURNÉES INDEMNISABLES DE CHÔMAGE PARTIEL¹
ET JOURNÉES INDIVIDUELLES NON TRAVAILLÉES
1977-1996



¹1996-1997 : nette décade du chômage partiel, Premières informations et premières synthèses 97-07 n° 30-1, Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et *Bulletin mensuel des statistiques du travail*. Il n'y a pas de statistique disponible pour 1978.

Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité/CES.

Dans le cadre d'une vision globale, il faut aussi situer le phénomène des grèves par rapport à l'ensemble de l'absentéisme habituellement constaté dans les entreprises.

Selon les résultats de l'enquête sur l'activité et les conditions d'emploi de la main d'oeuvre (ACEMO) de 1991, le taux d'absence au travail, stable depuis 1970, s'élève à 5,3 %. Il s'agit du taux d'absence toutes causes confondues mais hors congé de maternité²⁷.

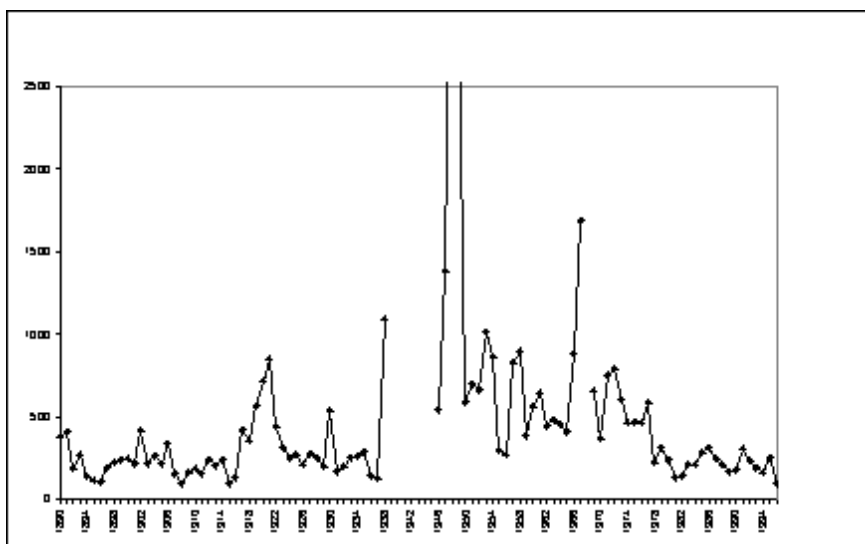
Le taux d'absence pour maladie qui a légèrement baissé de 1974 à 1990 est de 3,7 %. Selon la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), le nombre de jours de maladie indemnisés par le régime général de sécurité sociale est, en 1990, de 12 jours par an et par salarié ce qui représente environ 156 millions de journées. Au cours de la même année, le nombre de journées de grèves était de 694 000... A elle seule, une épidémie de grippe entraînerait, au cours de la même année, une perte de journées de travail supérieure à celle des grèves !

²⁷ Dera Ramandraivonona, *Les absences au travail en 1990*, Dossiers statistiques du travail et de l'emploi, n° 85-86, ministère du travail, décembre 1992.

4. L'ampleur des grèves

Le nombre moyen de grévistes par grève est un indicateur de l'ampleur des grèves. Toutefois, cet indicateur n'est pas satisfaisant car il ne tient pas compte du nombre de salariés en grève au sein de chaque établissement. Il est néanmoins un élément significatif qui peut varier dans des proportions importantes.

Fig. 7 : AMPLEUR : NOMBRE DE GRÉVISTES/NOMBRE DE GRÈVES¹
1890-1996



¹ En 1947, l'ampleur est de 4 608 grévistes par grève.

Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité/CES.

Durant une première période (1890-1939), la variation est faible : la moyenne est, sauf dans les années qui suivirent la première guerre mondiale, inférieure à 300 grévistes par grève.

Après la Libération, naît une période troublée caractérisée par une ampleur sans précédent : en moyenne 850 grévistes par grève, soit presque le triple de celle de la période précédente. Puis à partir de 1979, une quasi-stagnation qui ramène l'ampleur à un niveau égal voire même inférieur à celui constaté avant 1914.

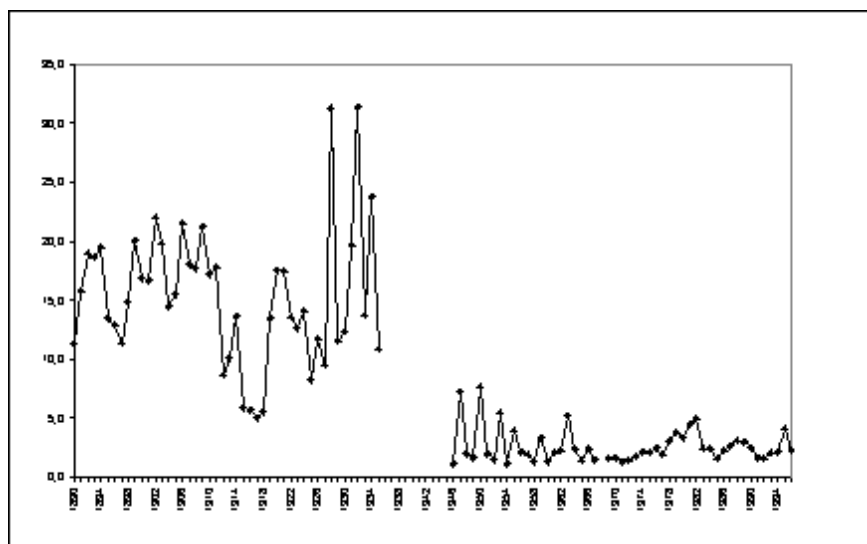
Il existe une corrélation fortement positive entre le nombre de journées de grèves et le nombre de travailleurs par entreprise ou établissement. Durant la période postérieure à 1944, l'implication dans les conflits de branches d'activité fortement concentrées explique l'ampleur de cette augmentation.

5. La durée des grèves

L'ensemble des données peut être complété par un dernier indicateur : celui relatif à la durée des grèves dont l'évolution, quelles que soient les précautions à prendre quant à l'utilisation des données, est évidente.

Avant la seconde guerre mondiale, la France est traversée par des conflits particulièrement longs (quinze jours en moyenne) tandis que, depuis la Libération, la moyenne est de l'ordre de deux jours et demi.

Fig. 8 : DURÉE : NOMBRE DES JINT/NOMBRE DE GRÉVISTES
1890-1996



Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité/CES.

La durée moyenne des grèves connaît donc une régression importante. Ce type de calcul (moyenne) recouvre cependant des variations importantes dans la comparaison annuelle et, pour chaque année, dans la structure de la durée des grèves.

Ainsi sur la période 1949-1962²⁸, 3,1 % des conflits seulement avaient duré plus de vingt-cinq jours. Sur les 96,9 % des conflits qui avaient donc duré moins de vingt-cinq jours, 20,6 % avaient duré de six à vingt-quatre jours.

Sur les 76,3 % dont la durée des conflits était inférieure à six jours, dans 30,3 % des cas, la durée était de un à cinq jours et dans 45,9 % la durée était inférieure à un jour.

²⁸ Robert Goetz-Girey, *Le mouvement des grèves en France : 1919-1962*, collection « L'économique », Editions Sirey, 1965.

Comme le fait remarquer Pierre Dubois²⁹, les chercheurs ont quelques difficultés à homogénéiser les classes de dénombrement. De ce fait, ces indications connaissent des variations mais, en général, 20 à 30 % des conflits seulement ont une durée supérieure à six ou sept jours. Il est exact qu'une multiplication de brefs conflits ayant pour objet la même revendication a pour effet d'augmenter le nombre des conflits et de réduire la durée. L'évolution de la durée moyenne est, alors, aussi le signe d'une évolution des formes d'action par un recours à des débrayages répétés, tournants, plutôt qu'à la forme traditionnelle de l'arrêt généralisé de travail d'une journée.

S'il y a eu une évolution vers plus de grèves avec plus de grévistes et une participation plus grande de ceux-ci, la tendance à la diminution de la durée de la grève a été continue depuis la Libération.

Selon Victor Scardigli³⁰, « il semble exister une asymptote, un niveau minimal de conflits au-dessous duquel notre pays n'est jamais descendu » ce qui traduirait l'impossibilité d'encadrer, de réguler entièrement les relations professionnelles sans rapports de forces.

La situation actuelle, depuis les années soixante-dix, se caractérise par le fait que cette tendance à la diminution de la durée des grèves s'accompagne de la diminution à la fois du nombre de grèves, du nombre de grévistes (donc du nombre des journées individuelles non travaillées) et du nombre moyen de grévistes par grève : autant de signes d'une baisse de la conflictualité mais non de sa disparition.

B - DANS UN CONTEXTE D'AUGMENTATION DU CHÔMAGE ET DES EMPLOIS PRÉCAIRES

La détermination des facteurs susceptibles d'influer sur les conflits n'est pas aisée : la grève serait-elle plus fréquente dans les périodes de croissance que dans les périodes de récession : la crainte du chômage affaiblissant les revendications des salariés qui craignent de perdre leur emploi ? Quelle serait la part de la motivation des salariés à l'égard de l'entreprise ?

Il est tentant de chercher une explication dans l'examen de l'évolution du taux de la production intérieure brute et du nombre de journées de grèves. La vérification de l'existence d'une corrélation ne pourrait résulter que d'une observation mensuelle des données car l'annualité a un effet général de nivellement³¹. Mais les analyses effectuées mettent en évidence des explications contradictoires : « le bas niveau de conflits d'une année peut aussi bien s'expliquer par les difficultés économiques inquiétantes de l'année précédente, que par la prospérité rassurante de l'année en cours, laquelle à son tour peut s'expliquer par le fait que le nombre d'heures travaillées a été très élevé³² ».

²⁹ Pierre Dubois, *Recherches statistiques et monographiques sur les grèves*, Revue française des affaires sociales, avril-juin 1980.

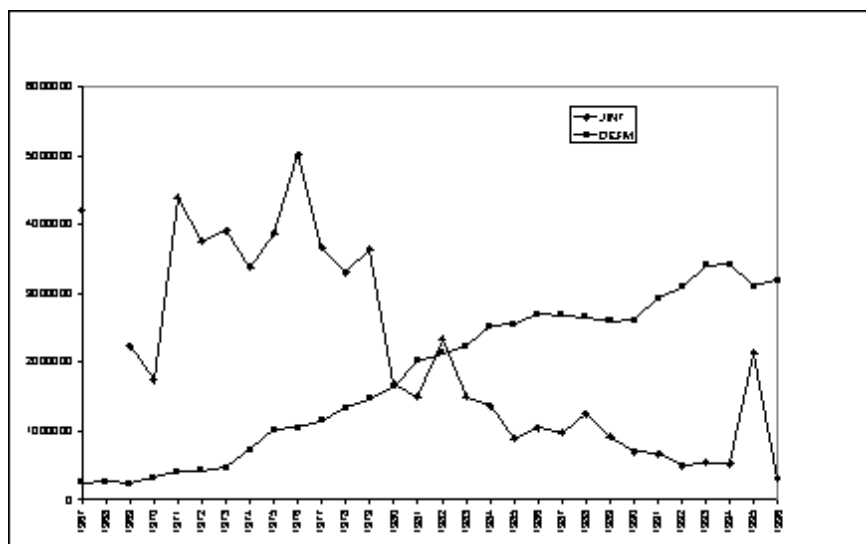
³⁰ Victor Scardigli, *Les grèves dans l'économie française*, Consommation n° 3, 1974.

³¹ Par exemple, la seule lecture du taux de croissance de 1968 ne permet pas de déceler l'existence d'un conflit : la perte de production des mois de mai et juin a été compensée au cours du second semestre.

³² Victor Scardigli, *Les grèves dans l'économie française*, Consommation n° 3, 1974.

Toutefois, le rapprochement des courbes d'évolution, sur les trente dernières années, des journées individuelles non travaillées pour faits de grèves et des demandes d'emploi en fin de mois est frappant. L'existence de mouvements inverses des courbes semble conforter l'hypothèse d'un lien étroit entre chômage et grèves.

Fig. 9 : ÉVOLUTION DES DEFM ET JINT DE 1967 A 1996



Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité/CES.

On peut alors constater que, durant la période 1967-1979, le maintien d'un nombre important de JINT n'a pas été incompatible avec un accroissement du nombre des demandeurs d'emploi. En revanche, l'année 1980 a connu une chute brutale du nombre des JINT en amplifiant une tendance visible dans les années 1976-1978. Le mouvement précédent s'est alors inversé. Néanmoins, le point de rupture se situe au moment du deuxième choc pétrolier.

La relation entre les courbes du chômage, des grèves et des exportations fut mise en évidence par Charles Rist³³ qui admettait, cependant, que cette relation était contrariée par de nombreuses anomalies. Pour la période de 1890-1914, Edouard Andréani³⁴ indique que le nombre de grèves augmente en période d'essor et diminue en période de contraction.

Durant l'entre-deux guerres, André Marchal et Jean Duchesne³⁵ calculent des coefficients de dépendance et de corrélation avec les variations des prix de

³³ Charles Rist, *La propension des grèves en France et leur valeur symptomatique*, Revue d'économie politique, Paris, 1907.

³⁴ Edouard Andréani, *Les grèves et les fluctuations de l'activité économique de 1890 à 1914, en France*, Thèse Faculté de droit de Paris, 1965.

³⁵ André Marchal, *L'action ouvrière et la transformation du régime capitaliste*, LGDJ, Paris, 1943 et Jean Duschene, *La grève*, Thèse ronéotypée, Paris, 1949.

gros, de la production industrielle et des wagons chargés. Tirant les enseignements de ses propres observations, Robert Goetz-Girey arrive à la conclusion que « ce ne serait pas l'inflation mais l'accélération du rythme de l'expansion économique qui serait favorable à l'accroissement des conflits sociaux ».

Sur une période plus récente 1950-1971, Victor Scardigli³⁶ estime qu'il n'existe aucune corrélation entre inflation et grève, aucune relation simple entre croissance des salaires, croissance des prix et niveau des conflits.

Il convient de souligner l'apport original de Monique Borrel³⁷ dont les travaux publiés en 1996 sur l'élaboration d'une théorie et la construction d'un modèle économétrique des grèves, de la politique sociale, de l'audience syndicale et de l'électorat en France portent sur la période 1950 à 1985.

Ces travaux distinguent trois catégories de conflits : d'une part, les conflits localisés, d'autre part, les conflits généralisés et les vagues de grève et enfin, les journées nationales d'action. L'importance des travaux statistiques effectués fait qu'ils se prêtent mal à la synthèse. Il est toutefois intéressant de souligner quelques aspects essentiels.

Les conflits localisés limités dans le temps et l'espace (entreprise ou établissement) sont corrélés négativement au chômage et positivement à l'inflation. Ils tendent à l'obtention d'une amélioration ponctuelle de la situation des salariés sous forme, en général, d'augmentation de salaires. Dans ce cas de figure, les conflits localisés sont corrélés positivement aux variations annuelles des prix à la consommation et des prestations de chômage. Une relation inverse apparaît également établie entre le taux de salaire et le taux de chômage.

Les conflits généralisés et les vagues de grèves qui affectent simultanément un plus grand nombre d'entreprises sur la base de revendications communes sont d'une nature qualifiée de sociétale en vue d'une amélioration régulière et institutionnalisée : pouvoir d'achat du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), niveau des prestations sociales, diminution de la durée du travail... Selon l'auteur, les grèves ont joué un rôle déterminant dans l'évolution de ces différents domaines de la politique sociale. A noter que le ralentissement des salaires ouvriers/employés et l'accroissement de l'écart des salaires se sont traduits par une augmentation des conflits généralisés.

Les journées nationales d'action relèvent, d'une nature politique. L'ampleur des grèves depuis 1950, signe d'un niveau élevé de combativité spontanée des salariés, a conduit à des manifestations de masses qui leur ont permis de prendre conscience de leur nombre et de leur force facilitant ainsi l'émergence d'une majorité électorale en remplaçant progressivement, selon l'auteur, le recours à la grève par le bulletin de vote.

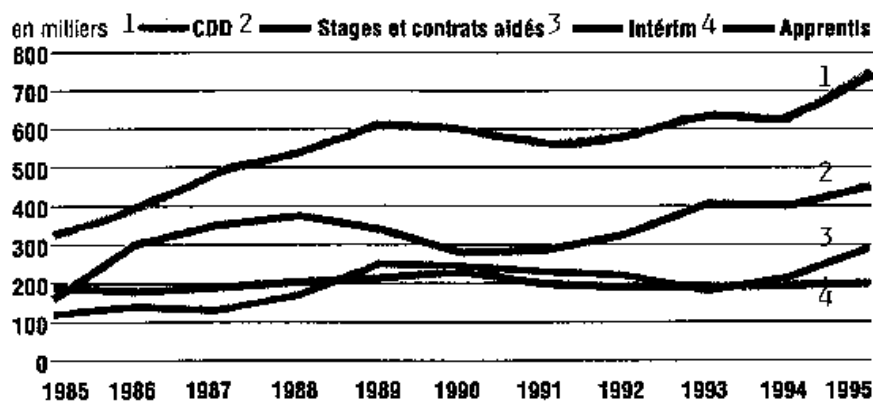
La période observée se termine en 1985 : il serait souhaitable que des chercheurs poursuivent l'analyse de la dernière décennie sur la base de cette méthodologie.

³⁶ Victor Scardigli et Annette Jobert, *Pratiques contractuelles et conflits du travail* CREDOC, 1973

³⁷ Monique Borrel, *Conflits du travail, changement social et politique en France depuis 1950*, Collection « Logiques sociales », Editions L'Harmattan, Paris, 1996.

D'autres éléments liés à l'accroissement de la précarité ont pu contribuer à la diminution du nombre des grèves notamment par le développement des nouvelles formes d'emploi qualifiées d'abord « d'atypiques » puis de « particulières » : contrats à durée déterminée, stages et contrats aidés, travail temporaire, travail à temps partiel (pour une part non choisi³⁸)...

Fig. 10 : LES FORMES PARTICULIÈRES D'EMPLOI



Source : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) - Enquête Emploi.

Le nombre de ces différentes formes particulières d'emploi a pratiquement doublé au cours de la dernière décennie ce qui a certainement eu une influence sur le comportement des salariés sans qu'il soit possible, faute d'études sociologiques, de le démontrer et de le mesurer de façon précise.

Comme le souligne Michelle Perrot³⁹, « la naïveté positiviste qui voit des lois derrière toute corrélation est dépassée ». La mise en équation des séries statistiques de la conjoncture économique et des grèves ne permet pas d'aboutir à la démonstration d'une logique déterministe qui non seulement expliquerait les mouvements mais aussi permettrait de les prévoir. La conjoncture économique n'est pas la seule variable d'explication et il est désormais admis que les facteurs socio-politiques ont, principalement depuis la Libération, une influence plus forte que dans le passé.

³⁸ *Le travail à temps partiel*, Rapport présenté au nom du Conseil économique et social par Jean-Louis Walter, séance des 28 et 29 janvier 1997, Avis et rapports du CES, Journal officiel n° 1 du 20 février 1997.

³⁹ Michelle Perrot, *Grèves, grévistes et conjoncture : vieux problèmes, travaux neufs*, Mouvement social, avril-juin 1968.

III - DIFFÉRENTS ASPECTS DES CONFLITS⁴⁰

A - ANALYSE SECTORIELLE ET RÉGIONALE

Jusqu'en 1974, les renseignements sur les conflits collectifs publiés par le ministère du travail ne permettaient pas de distinguer les mouvements spécifiques à l'entreprise (ou à l'établissement) des mouvements plus étendus : départementaux, régionaux ou journées nationales d'action. Dans ces derniers cas, les indications obtenues résultaient souvent d'estimations qui, intégrées aux autres données, pouvaient fausser le sens des statistiques.

Depuis 1975⁴¹, le ministère distingue les conflits généralisés et les conflits localisés.

Le conflit généralisé est une cessation collective d'activité qui résulte d'un mot d'ordre extérieur à l'entreprise ou à l'établissement dans un cadre national, régional ou local. Sont donc considérés comme des conflits généralisés :

- les journées nationales d'action (plurisectorielles ou non) ;
- les grèves plurisectorielles affectant une région donnée ;
- les grèves affectant une branche ou un secteur d'activité dans une localité donnée.

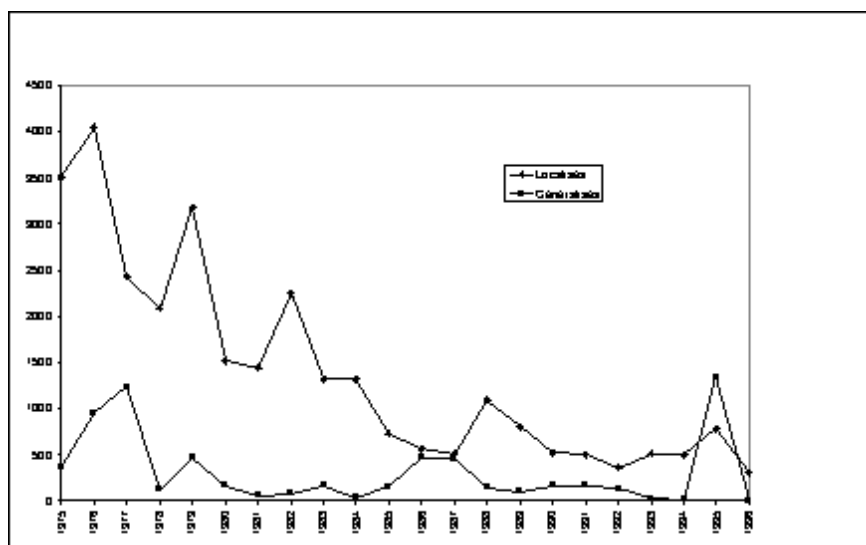
Le conflit localisé est une cessation collective d'activité qui résulte d'un mot d'ordre propre à l'entreprise ou à l'établissement et qui, à l'origine, n'est pas appelé à connaître d'extension. Localisé dans le temps et dans l'espace, ce conflit peut, par solidarité, s'étendre à d'autres entreprises ou établissements du même secteur d'activité ou non et se transformer ainsi en conflit généralisé.

Comme le montre le graphique suivant, les courbes des conflits généralisés et localisés suivent des évolutions différenciées. Si la courbe des conflits localisés souligne la tendance à la baisse déjà évoquée, celle des conflits généralisés marque une certaine stabilité au niveau moyen de 300 000 JINT avec cependant des poussées significatives (1977, 1986-87, 1995) qui ne correspondent pas obligatoirement à celles des conflits localisés. Il sera nécessaire de revenir ultérieurement sur cette distinction entre conflits localisés et conflits généralisés à l'occasion de conflits des services publics. La diminution des premiers semblerait correspondre à un déplacement de la négociation nationale ou de branche vers la négociation d'entreprise tandis que le maintien du niveau des seconds marquerait la persistance de conflits dans les entreprises publiques à direction centralisée.

⁴⁰ Le champ des sections A,B et C de cette partie du rapport est celui du ministère du travail comprenant les entreprises privées et les entreprises publiques. Sauf indication contraire, les données statistiques sont celles des conflits localisés. La conflictualité dans les services publics est évoquée à la section D.

⁴¹ Circulaire TE/18 du 5 mai 1975.

Fig. 11 : ÉVOLUTION DES CONFLITS GÉNÉRALISTES ET DES CONFLITS LOCALISÉS

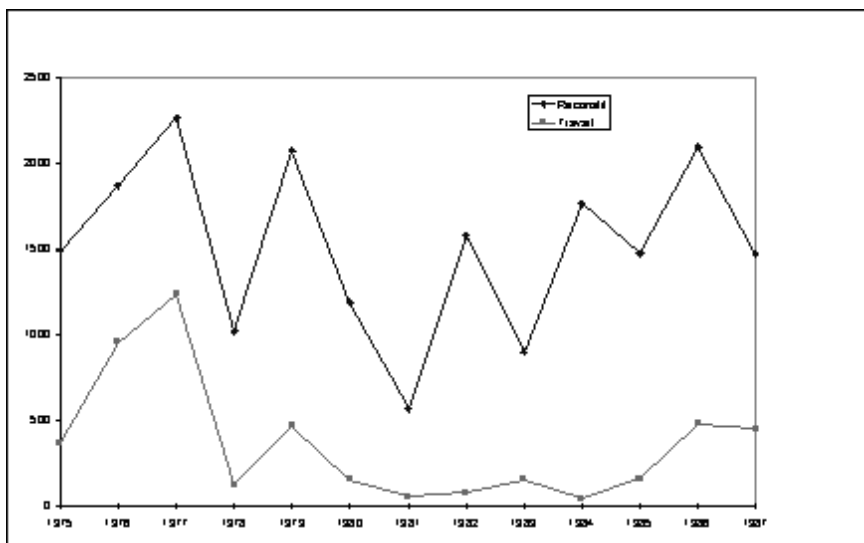


Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité/CES.

Toutefois, il apparaît que les statistiques du ministère du travail ne prennent en compte que partiellement les conflits généralisés et les journées nationales d'action et que, de plus, une autre partie se trouve confondue avec les conflits localisés.

En procédant pour les besoins de ses travaux à la reconstitution des séries statistiques de 1950 à 1985, Monique Borrel met en évidence, dans les statistiques officielles depuis 1975, une surestimation des conflits localisés et une sous-estimation des conflits généralisés et des journées nationales d'action. La différence constatée particulièrement sensible, pour ne pas dire importante, peut contribuer à introduire des biais dans l'analyse des mouvements de grèves et de leurs causes. Cette constatation renforce les principes de prudence déjà évoqués qui doivent présider à une observation des phénomènes sociaux.

Fig. 12 : CONFLITS GÉNÉRALISÉS ET JOURNÉES NATIONALES D'ACTION



Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité, Monique Borrel/CES.

Pour l'analyse sectorielle et régionale, sauf indication contraire, les données statistiques utilisées dans cette partie concernent seulement les conflits localisés tels qu'ils apparaissent dans les statistiques du ministère du travail.

1. Taille de l'entreprise

Cette indication n'est publiée, par les services du ministère du travail, que depuis 1983. Elle permet sur les treize dernières années de mieux cerner la conflictualité des entreprises en fonction de l'effectif de l'établissement.

Globalement sur la période 1983-1995, si le nombre des journées individuelles non travaillées (JINT) a baissé de plus de 40 %, le nombre des salariés recensés par l'UNEDIC n'a augmenté que de 3 %.

Les entreprises de moins de 50 salariés qui regroupent, en 1995, plus de la moitié des salariés représentent 3 % des JINT. Sur la période observée, le nombre de salariés y a augmenté de plus de 17 % et le nombre des journées individuelles non travaillées a diminué de près de 70 % : cette baisse est, en pourcentage la plus forte pour toutes les tailles d'établissements. Rapporté à 100 salariés, le nombre de JINT a chuté de 75 % (de 5,8 à 3 jours). Un salarié sur deux fait moins d'un quart d'heure de grève par an.

Dans la tranche des établissements de 50 à 99 salariés, dont l'effectif global a cru d'environ 7 %, le nombre des JINT (5,7 % de l'ensemble) a chuté de 45 %. Le nombre de JINT pour 100 salariés a baissé de moitié : de 5,8 à 2,8 jours.

Le nombre de JINT baisse d'environ 40 % dans les établissements de plus de 100 salariés.

Dans les établissements de 100 à 499 salariés, l'effectif des salariés reste stationnaire en nombre (environ plus de trois millions) et en pourcentage (23 %). Toutefois, dans les établissements de plus de 500 salariés, l'effectif des salariés diminue d'un tiers en nombre et en pourcentage passant de 2,25 millions en 1983 à 1,5 million de salariés en 1995 et de 17,1 % à 11,1 % de l'ensemble.

Dans les premiers, le nombre de JINT pour 100 salariés s'abaisse de 16,7 jours à 10,1 jours mais dans les seconds ce même taux reste à 26,3 jours. Il convient cependant de souligner que la baisse régulière des effectifs de cette catégorie d'établissements s'accompagne de poussées de JINT dues, très certainement, à des réactions aux restructurations d'entreprises et aux plans sociaux : plus de 50 % des JINT sont concentrées dans ces établissements.

Fig. 13 : RÉPARTITION DES JINT SELON LA TAILLE DES ÉTABLISSEMENTS

Taille de l'établissement	JINT %			Effectif UNEDIC %			JINT pour 100 salariés		
	1983	1989	1995	1983	1989	1995	1983	1989	1995
< 50 salariés	5,8	3,4	3,0	48,2	52,5	54,7	1,2	0,4	0,3
50 à 99 salariés	6,2	6,5	5,7	11,1	11,7	11,5	5,5	3,4	2,8
100 à 499 salariés	39,2	32,8	40,0	23,6	22,7	22,7	16,7	8,8	10,1
+ 500 salariés	48,8	57,3	51,2	17,1	13,1	11,1	28,6	26,7	26,3
Total	100	100	100	100	100	100	10,0	6,1	5,7

Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité, UNEDIC/CES.

Dans l'ensemble, le pourcentage de journées de grèves apparaît d'autant plus élevé que le nombre de travailleurs par établissement est plus grand.

Dans ses travaux, Victor Scardigli⁴² a montré que cette relation n'était pas linéaire et qu'au-delà de 50 salariés le niveau de conflits s'élève peu lorsque la concentration s'accroît. Cette situation peut s'expliquer non seulement par le climat social et le type de relations qui existent dans les petites entreprises et limitent les conflits ouverts mais aussi vraisemblablement par la sous-estimation des conflits qui ne sont pas portés à la connaissance des services de l'inspection du travail et qui ne sont pas dénombrés.

Cette corrélation est aussi cohérente avec l'implantation syndicale qui varie en fonction de l'effectif des entreprises ou établissements.

⁴² Victor Scardigli, *Les grèves dans l'économie française*, Consommation n° 3, 1974.

Fig. 14 : IMPLANTATION DES DÉLÉGUÉS DU PERSONNEL ET DES DÉLÉGUÉS SYNDICAUX SELON LA TAILLE DES ÉTABLISSEMENTS

Taille de l'établissement	Pourcentage d'établissements ayant un		JINT pour 100 salariés	
	délégué du personnel ¹	délégué syndical ²		
	1994	1994	1994	1995
11 à 49 salariés	29,6	-	0,3	0,3
50 à 99 salariés	58,9	34,9	2,3	2,8
100 à 199 salariés	74,8	54,3	5,9	10,1
200 à 499 salariés		74,9		
500 à 999 salariés	90,5	88,0	17,5	26,3
1000 salariés et +	95,5	92,5		

¹Les délégués du personnel en 1994 : une institution bien implantée dans les grands établissements, Premières informations et premières synthèses, n° 96-10-44-1, DARES, ministère du travail et des affaires sociales.

²Les délégués syndicaux au 30 juin 1995, Premières informations, n° 96-06-24-2, DARES, ministère du travail et des affaires sociales.

Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité/CES.

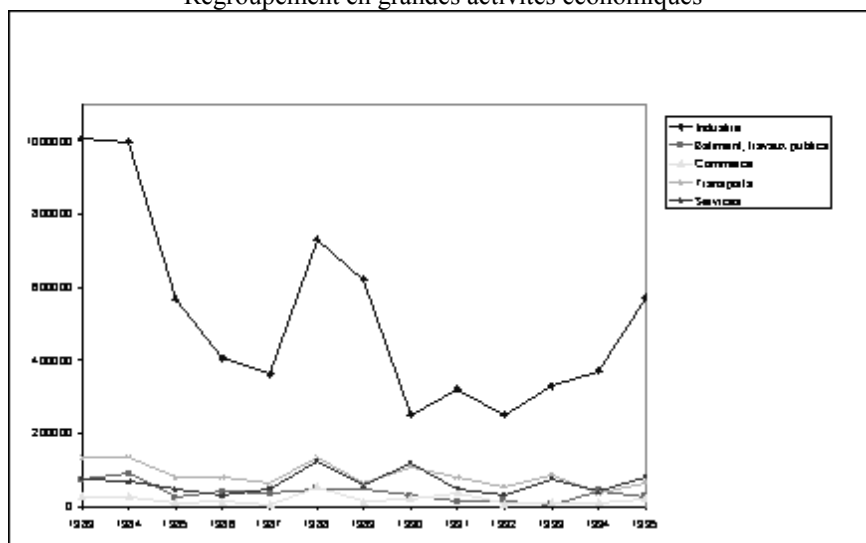
L'existence d'une corrélation ne permet pas de conclure à l'existence d'un lien de causalité ni, bien évidemment, de trancher le débat sur la question de savoir si la grève suit ou précède l'implantation syndicale ou sur le rôle modérateur des syndicats.

2. Activité économique

De multiples changements sont intervenus dans les nomenclatures des activités économiques qui servent à l'établissement et au traitement des statistiques ce qui rend difficile l'établissement de séries continues et l'observation sur une longue période.

Sur la période récente 1983-1995, l'évolution du nombre des journées individuelles non travaillées pour grèves regroupées en cinq grands secteurs d'activités économiques (hors l'agriculture et les télécommunications) montre la nette prédominance du secteur industriel qui compte le plus grand nombre des JINT. Toutefois, leur nombre est progressivement abaissé de plus de 1 million en 1983 à 250 000 en 1990 et 1992. A l'exception du secteur des transports pour les années 1983, 1984, 1988 et 1990 et du secteur des services en 1988 et 1990, le nombre des JINT reste inférieur à 100 000 par an.

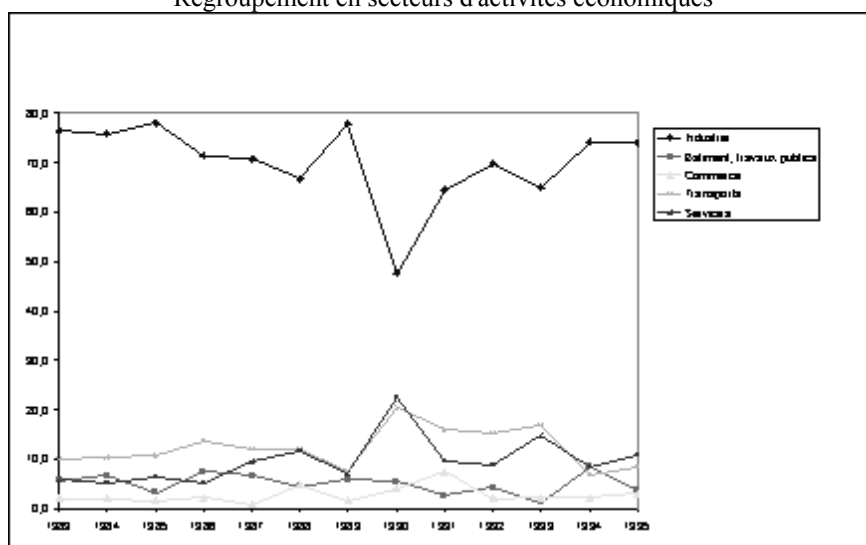
Fig. 15 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE JINT
Regroupement en grandes activités économiques



Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité/CES.

La répartition en pourcentage confirme cette position mais permet de constater le niveau notable de conflits du secteur des transports et l'évolution de celui des services.

Fig. 16 : RÉPARTITION EN POURCENTAGE DES JINT
Regroupement en secteurs d'activités économiques

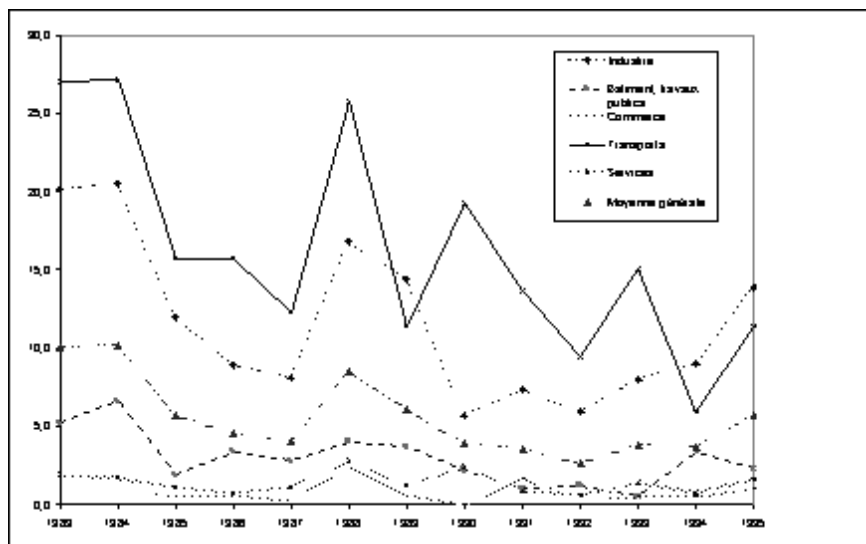


Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité/CES.

Le secteur industriel regroupe entre les 2/3 et les 3/4 du nombre des JINT devant celui des transports (en moyenne 12 % des JINT sur la période considérée) et celui des services (9 %).

Il est cependant nécessaire de pondérer ces données par la prise en compte des effectifs respectifs de salariés des différents secteurs en ramenant les JINT à un ratio par 100 salariés.

Fig. 17 : JINT POUR 100 SALARIÉS
Regroupement en secteurs d'activités économiques



Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité/CES.

Le graphique montre bien l'évolution tendancielle à la baisse de la quasi-totalité des secteurs concernés dans une proportion de l'ordre de 50 % sur la période 1983-1995 avec une chute significative en 1985. Le tracé de la moyenne générale illustre cette tendance en passant de dix jours en 1983 à 5,6 en 1995.

Le secteur des transports apparaît le plus conflictuel : de 27 jours en 1983 à moins de quinze jours en 1987 et moins de dix jours en 1992. L'industrie décroît de vingt jours à moins de dix jours en 1986 mais connaît une augmentation à partir de 1993. Le nombre de jours du secteur du bâtiment passant sous la barre des cinq jours. Les courbes des secteurs des services et du commerce restent stables.

Fig. 18 : TABLEAU RÉCAPITULATIF
(moyenne sur la période 1983-1995)

Secteurs	Répartition des JINT en %	JINT pour 100 salariés	Effectifs UNEDIC %
Industrie	70,2	11,6	33,7
Transports	12,4	16,1	4,1
Services	9,7	1,4	35,6
BTP	5	2,9	9,1
Commerce	2,8	0,9	16,9

Parmi les branches d'activités économiques relevant du secteur industriel qui connaissent le plus grand nombre de conflits en nombre de jours pour 100 salariés, on trouve par rang décroissant :

- la construction navale et aéronautique dont l'apogée se situe en 1988 avec plus de 200 000 journées de grève. Bien que le taux soit descendu à vingt JINT pour 100 salariés, cette activité reste parmi les plus conflictuelles avec celles de l'automobile et celles de la métallurgie ;
- l'industrie du verre, la chimie, la construction mécanique, le papier carton et la fonderie des métaux forment un deuxième groupe dont le nombre de JINT pour 100 salariés reste, en moyenne, supérieur à dix ;
- les industries alimentaires, l'électricité, gaz et eau, les matériaux de construction, la construction électrique, l'industrie du textile et l'habillement constituent un troisième groupe dont le nombre moyen de JINT pour 100 salariés est compris entre cinq et dix.

D'une façon générale, les conflits dans le commerce sont faibles, de l'ordre de un à deux JINT pour 100 salariés. Ceux du commerce alimentaire (gros ou détail) sont cependant deux fois supérieurs à ceux du commerce non alimentaire (gros ou détail).

Dans le secteur des services, il faut noter le développement des conflits dans les organismes financiers notamment du secteur bancaire.

Ces observations rapides permettent de constater l'évolution structurelle des conflits des branches sur une longue période. A titre comparatif, entre 1950 et 1970, la moitié des journées de travail perdues relevait du domaine de l'énergie (Electricité, charbonnages, pétrole), aujourd'hui, la part de ce domaine est inférieure à 10 %.

Quand on se réfère aux travaux antérieurs dont certains ont cherché à établir une comparaison avec des pays étrangers, on constate une caractéristique structurelle des sociétés industrielles avec un niveau élevé de conflits dans les charbonnages, mines de fer et la sidérurgie, un niveau relativement élevé dans le bâtiment et les matériaux de construction, un niveau relativement peu élevé dans le pétrole, un niveau très bas dans les commerces et une spécificité française : un niveau élevé dans les transports. Toutes choses égales par ailleurs, cette typologie reste, peu ou prou, d'actualité.

3. Région

Le ministère du travail publie également les statistiques des JINT des conflits localisés réparties par région. Contrairement à la répartition des JINT par activité économique dont l'observation sur une longue période est rendue difficile en raison des changements intervenus dans les nomenclatures, la répartition par région peut être observée sur le long terme sur les trente dernières années.

Un classement des régions selon le nombre des JINT n'est pas pertinent et n'apporte guère d'informations originales : il est en effet très dépendant à la fois du nombre des entreprises et du nombre des salariés ainsi que des activités économiques les plus importantes du secteur géographique. Il est admis notamment que l'évolution de l'industrialisation explique le mouvement des grèves et que la disparité des conflits dans le temps et dans l'espace résulte des décalages existant dans le rythme de l'industrialisation.

De fait, les régions comme l'Ile-de-France et Rhône-Alpes sont en tête d'un classement dont celles de la Corse ou du Limousin constituent la fin.

L'évolution a cependant été différente selon les régions mais, dans presque toutes, la diminution des JINT a été très importante. Certaines régions comme la Lorraine, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Pays de la Loire, Nord-Pas-de-Calais... ont connu, entre 1967 et 1994, une chute considérable du nombre des JINT : jusqu'à dix fois moins de conflits.

Une analyse détaillée des conflits par régions sur cette période ne peut trouver sa place ici mais serait cependant particulièrement instructive. En effet, le phénomène de la baisse tendancielle du nombre des JINT déjà constaté au niveau national, se décline, avec naturellement plus ou moins d'ampleur, dans la quasi-totalité des régions, selon des paliers variables dans le temps (1977-1978, 1980-1981, 1985-1986). De plus, dans certaines régions (Limousin, Picardie, Franche-Comté, Lorraine, Alsace...), la part des JINT reste stable. Une analyse de ces données régionales tenant compte de la situation économique et sociale permettrait de mieux cerner la conflictualité des entreprises.

Une observation du nombre des JINT rapporté à celui des salariés (JINT pour cent salariés) montre que les régions qui connaissent proportionnellement le plus de conflits sont : Lorraine, Auvergne, Nord-Pas-de-Calais, Basse-Normandie, Champagne-Ardenne, Bourgogne... et celles qui en comptent le moins sont : Alsace, Ile-de-France, Poitou-Charentes...

Sur une période plus récente (1978-1994), les régions qui ont connu la plus forte diminution du nombre de JINT pour 100 salariés (dix fois moins) sont : Bretagne, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Ile-de-France, Lorraine... Les régions de l'Aquitaine, Bourgogne, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, Limousin, Champagne-Ardenne, Auvergne sont dans une situation intermédiaire (cinq à dix fois moins). Les plus faibles diminutions concernent les régions : Corse, Franche-Comté, Poitou-Charentes...

Une nouvelle fois, il faut rappeler qu'une observation régionale n'a d'intérêt que si elle est reliée à l'analyse de la situation économique et sociale locale, au nombre et à l'activité économique des entreprises et des

établissements. Dans une période de baisse de la conflictualité, la moindre grève plus suivie au plan local induit arithmétiquement une hausse conséquente de la moyenne régionale.

B - ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DES EMPLOIS

L'appareil statistique ne permet pas une analyse des conflits selon les différentes catégories professionnelles. Certes, certains conflits ont pu mettre en évidence des salariés appartenant à telle ou telle catégorie professionnelle⁴³ (dockers, OS...) mais sans que l'on puisse démontrer une véritable inclination à la grève selon la qualification, le sexe, l'âge ou l'ancienneté.

De ce fait, les travaux ont plus porté sur la recherche de l'existence d'un lien entre conflits et activité économique à partir duquel on cherche à dégager une tendance selon les catégories professionnelles. Toutes les statistiques donnent des résultats contradictoires :

- pour les uns⁴⁴, la grève résulte de la nature du travail et se trouve favorisée dans les « professions physiquement pénibles, non qualifiées, à l'emploi occasionnel ou saisonnier, exigeant des qualités viriles » dont le prototype serait les mineurs et les dockers ;
- pour les autres⁴⁵, au contraire, les grèves sont plus fréquentes dans les zones de poly-industrie ;
- pour certains encore, le développement des grèves de femmes, d'OS, d'immigrés... révélerait l'apparition d'une nouvelle classe ouvrière⁴⁶, tandis qu'au contraire, un autre⁴⁷ notait que les conflits apparaissaient plus fréquents dans les secteurs où l'intensité capitaliste ainsi que la proportion du personnel qualifié sont les plus importants.

Il est donc difficile de développer des analyses générales. Cependant, selon Victor Scardigli, les grèves sont moins nombreuses dans les branches à la fois peu concentrées, peu productives et comportant une forte proportion de femmes (par exemple : le commerce) mais elles sont plus nombreuses dans les branches ne présentant que l'une de ces caractéristiques (par exemple : le textile).

Le même auteur ne trouve pas de corrélation entre le niveau de conflits et la qualification mais cette indication paraît résulter de la dichotomie utilisée « OS et manoeuvres » (au nombre desquels figurent les travailleurs immigrés) et « autres travailleurs ». Pour les employés et cadres, la corrélation est parabolique : elle décroît d'abord avec l'augmentation du nombre des « cols blancs » jusqu'à un taux de 30 à 40 % puis elle s'accroît fortement (pétrole, gaz, télécommunications, transports, électricité...). Cependant, la forme de cette courbe est influencée par

⁴³ Renaud Sainsaulieu, *Les relations du travail à l'usine*, Ed. d'organisation, Paris, 1972.

⁴⁴ C. Kerr & A. Siegel, *The interindustry propensity to strike : an international comparison in Kornhauser Industrial conflict*, New York, Mc Graw Hill, 1954.

⁴⁵ Edward Shoter & Charles Tilly, *Les vagues de grèves en France 1890-1968*, Les Annales, 4, juillet-août 1973.

⁴⁶ Serge Mallet, *La nouvelle classe ouvrière*, Col. Esprit « La cité prochaine », Editions du Seuil, Paris, 1963.

⁴⁷ A. Derosières, *Un découpage de l'industrie en trois secteurs*, Economie et Statistique, n° 40, 1972.

le fait que sont incluses les entreprises nationales telles EDF-GDF et SNCF dont les salariés, considérés comme employés en raison de l'existence du statut du personnel, exercent un métier manuel. Abstraction faite de ces entreprises, un penchant des cols blancs pour la grève n'est pas formellement démontré. Il faut cependant constater, ces dernières années, une augmentation de la part des conflits dans le secteur des services et plus particulièrement dans certaines activités où les employés et les cadres sont les plus nombreux : organismes financiers, assurances, location et crédit-bail immobilier... Seules des investigations sociologiques et monographiques permettraient de vérifier l'exactitude de cette approche élémentaire et vague.

C - DES CONFLITS PLUS FRÉQUENTS MAIS MIEUX MAÎTRISÉS LORSQUE L'ACTIVITÉ CONVENTIONNELLE EST PLUS FORTE ?

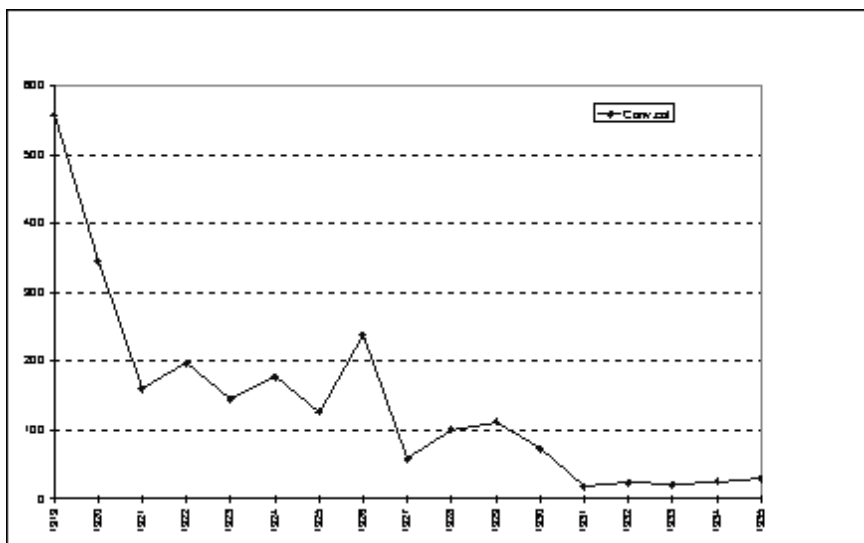
Un lien a toujours été recherché entre la négociation collective et les conflits du travail. L'hypothèse de départ peut être schématiquement résumée par l'axiome suivant : la négociation de conventions collectives aurait pour conséquence la diminution des conflits du travail. Au demeurant, il est possible de constater que les principales modifications législatives ont été apportées à la suite de conflits importants.

Au début du siècle, les conventions collectives ignorées des pouvoirs publics ne font l'objet d'aucune réglementation. Une jurisprudence plutôt méfiante et guère favorable n'incite pas au développement de cette forme d'accord collectif auquel sont appliquées les règles du droit commun contractuel. On dénombre 252 conventions collectives en 1910, 202 en 1911, 204 en 1912 et seulement 67 à la veille de première guerre mondiale. Ces conventions au champ d'application local sont peu nombreuses, mal ou non appliquées.

La première intervention législative (loi du 25 mars 1919) suscite un élan certain mais éphémère : de quelques 550 conventions collectives conclues en 1919, leur nombre ne cesse de décroître en une dizaine d'années à environ une vingtaine de conventions par an (vingt-neuf en 1935). Ce premier « aménagement législatif libéral »⁴⁸ ne prévoyait pas d'intervention des pouvoirs publics mais autorisait une extension du champ de la convention collective non seulement aux signataires mais aussi à l'ensemble des personnes qu'ils représentaient.

⁴⁸ Robert Morel, *Les conventions collectives de travail*, Rev. Trim. D. Civ., 1919, 417.

Fig. 19 : NOMBRE DE TEXTES CONVENTIONNELS
CONCLUS ENTRE 1919-1935



Source : Commissariat général du plan / CES.

On peut remarquer que la courbe de la conflictualité et celle de la négociation collective présentent pour la même période une tendance identique (voir figure n° 5), ce qui a permis de formuler l'hypothèse que, durant cette période, la négociation devait être plus un moyen de mettre un terme à un conflit que de le prévenir.

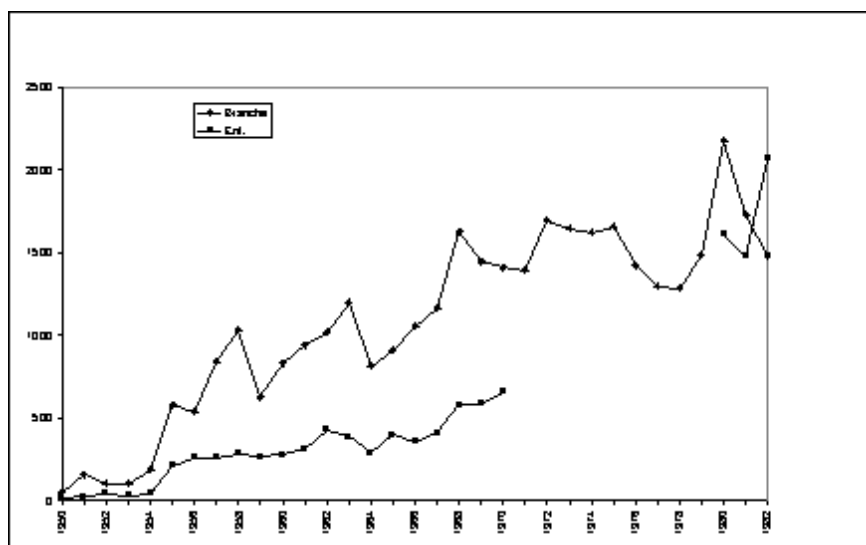
Certains considèrent que cette forte diminution de l'activité contractuelle caractérisée par la signature d'un très faible nombre d'accords est un élément important pour comprendre la cristallisation des mécontentements exprimés lors des événements de mai-juin 1936, date à laquelle le pourcentage de salariés couverts par une convention collective est estimé à 7,5 %.

La loi du 24 juin 1936 provoque un regain de la négociation puisque 5 681 conventions seront conclues entre juin 1936 et décembre 1939.

Une troisième vague législative (loi du 11 février 1950) posant de nouvelles règles élargit le champ d'application.

Durant la période 1950-1982, la négociation de branche connaît une augmentation non négligeable selon un rythme croissant. Le nombre des accords double entre 1955 et 1958 passant d'environ 500 à 1 000 puis à 1 500 en 1968. Toutefois, le nombre de salariés couverts n'augmente pas dans les mêmes proportions.

La négociation d'entreprise se développe également mais reste marginale eu égard au nombre des entreprises et des salariés concernés.

Fig. 20 : ÉVOLUTION DES TEXTES CONCLUS DE 1950 A 1982¹

¹Le nombre des conventions d'entreprise pour la période 1971-1979 n'est pas disponible.

Source : Commissariat général du plan/CES.

L'examen du nombre des grèves et des JINT durant la même période montre une activité revendicative particulièrement forte coupée de crises aiguës : 1952, 1968...

Une première grille de lecture consiste à dire que, comme pour la période précédente, les conflits ont, d'une façon générale, favorisé la conclusion de conventions collectives et ont pesé, notamment, sur les premières années d'application de la loi de 1950 qui connut cependant des débuts particulièrement lents. Ce n'est qu'entre 1954 et 1955 que le nombre de conventions de branche triple et celui des conventions d'entreprise quintuple. Ces actions ont été d'autant plus importantes qu'elles ont permis de favoriser, de façon concomitante, la négociation de branche et, en l'absence ou en complément de celle-ci, la négociation d'entreprise. Cette dernière reste limitée en l'absence de reconnaissance des sections syndicales qui n'interviendra que par la loi du 31 décembre 1968 après avoir figuré dans les Accords de Grenelle.

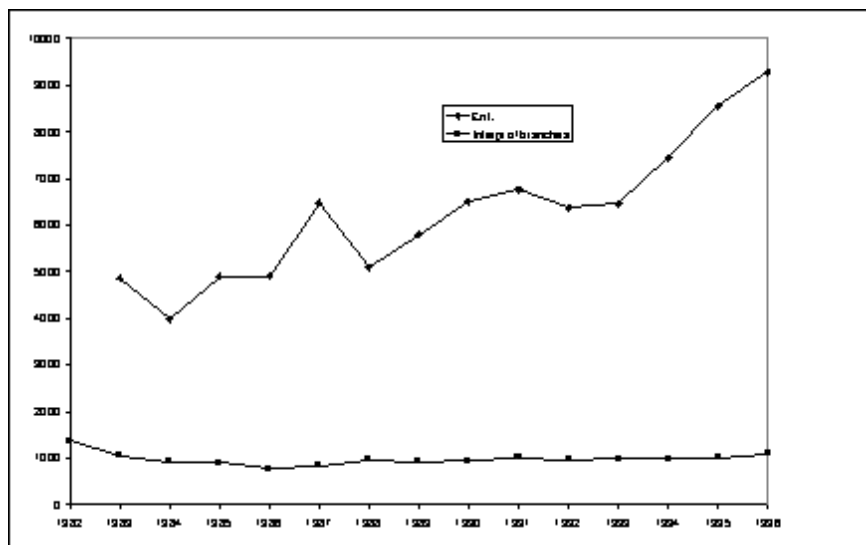
Une autre hypothèse consiste à estimer qu'en l'absence de négociation d'entreprise, le niveau revendicatif s'est maintenu en raison d'une insatisfaction devant des négociations de branches ne portant que sur des clauses minimales sans incidence concrète pour les salariés notamment en matière de rémunérations.

Toujours est-il que, jusqu'en 1975, le développement de la négociation va de pair avec des mouvements de grèves se maintenant à un niveau élevé. Pour évaluer l'inflexion constatée dans l'évolution des accords à partir des années soixante-dix, il faut tenir compte du développement des accords interprofessionnels conclus au niveau national sous l'impulsion du gouvernement

Chaban-Delmas⁴⁹ et des incidences du premier choc pétrolier sur le ralentissement de l'activité économique et l'accroissement du chômage. Il faut noter parmi les revendications des salariés, la montée du thème de l'emploi, des conditions de travail...

Dernier étage d'un système tendant à promouvoir la négociation collective, la loi du 13 novembre 1982 remplace celle de 1950 et tend à donner une nouvelle impulsion en instaurant une obligation de négocier : une fois par an pour les salaires, la durée effective et l'organisation du temps de travail, une fois tous les cinq ans pour les classifications.

Fig. 21 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE TEXTES CONVENTIONNELS
Interprofessionnels et branches, accords d'entreprise



Source : Ministère de la solidarité et de l'emploi/CES.

Durant cette nouvelle période, les accords d'entreprise prennent le pas sur les accords de branche.

Si le nombre de ces derniers stagne au niveau du millier de textes, celui des accords d'entreprise progresse très rapidement. De 1 500 à 2 000 accords conclus au cours des années 1980-1982, le nombre passe à plus de 4 000 en 1983, à plus de 5 000 en 1987 et dépasse les 7 000 en 1994.

L'absence de continuité dans les séries statistiques ne permet ni d'établir une véritable comparaison entre cette période et la précédente, ni de déterminer à quel moment s'est produit la rupture dans l'évolution des négociations de branches et d'entreprise.

Dès lors, l'appréciation du développement de la négociation d'entreprise conduit à des hypothèses contradictoires en ce qui concerne le système de

⁴⁹ Voir la liste des accords en annexe 2.

relations sociales. S'agit-il d'une contestation ou d'une remise en cause de la négociation interprofessionnelle (et/ou de branche) ou d'un profond mouvement de transformation entraînant, par un phénomène naturel de maturation, un glissement, un transfert de la négociation de branche à celle d'entreprise en intégrant la pratique de la première ? Quelles sont, dans ce processus évolutif, les apports respectifs des lois de 1968 (la reconnaissance de la section syndicale) et de 1982 (l'obligation de négocier) ? Quelles en sont les conséquences sur la conflictualité ?

A cette dernière interrogation, il n'est pas possible d'apporter des réponses qui seraient cependant d'une grande utilité pour le présent rapport. Cet aspect n'a pas fait, semble-t-il, l'objet d'investigations spécifiques et de publications. Il n'entre pas dans le cadre de ce rapport d'effectuer de telles recherches. Au demeurant, compte tenu des observations formulées sur les données disponibles et eu égard à la complexité des travaux, il serait présomptueux de tenter une première approche comparative entre l'évolution du nombre des conflits et des accords d'entreprise. De plus, la pertinence de l'hypothèse selon laquelle les entreprises dans lesquelles se déroulent des grèves et celle qui signent des accords sont les mêmes devrait être examinée au préalable. Mais de tels travaux indispensables à la connaissance et à l'analyse de la situation mériteraient de s'inscrire dans le cadre de ceux de la commission nationale de la négociation collective. Il faut d'ailleurs noter que, pour la première fois, dans le bilan annuel de la négociation collective de 1996⁵⁰ figure une rapide synthèse des conflits collectifs du travail dans les entreprises du secteur privé. Cette initiative mérite d'être développée et complétée.

A défaut de cette observation directe de la réalité, il faut souligner l'intérêt de l'exploitation par la DARES de l'enquête statistique « REPONSE » (Relations professionnelles et négociations d'entreprises)⁵¹. L'enquête a été effectuée en 1993 auprès de 3 000 établissements de plus de 50 salariés à l'aide de plusieurs équipes d'enquêteurs (l'une rencontrant les employeurs, l'autre les représentants du personnel). Le nombre des indicateurs, leur mise en relation et le rapprochement avec d'autres enquêtes permettent aux chercheurs de mettre en avant des éléments nouveaux sur le mode de régulation sociale et permet de soutenir la thèse de l'existence d'une régulation positive au sein de l'entreprise. Ainsi « c'est lorsque les entreprises ont des politiques de personnel plutôt favorables, lorsque les syndicats sont relativement puissants, que les conflits sont les plus fréquents et les négociations les plus fructueuses »⁵².

Les auteurs qui rappellent que « le conflit n'est pas un état pathologique, mais la poursuite de négociation par d'autres moyens » soulignent que « l'absence complète de négociation et de conflit caractérise les petites

⁵⁰ *La négociation collective en 1996*, Tome I : La tendance, les dossiers, Ministère du travail et des affaires sociales et la Documentation française, Paris, juin 1997.

⁵¹ Cette enquête a déjà fait l'objet de plusieurs publications de la DARES dont notamment *Les relations sociales en entreprise*, Travail et Emploi n° 66, 1/96, Ministère du travail et la Documentation française, avril 1996.

⁵² Michel Cézard, Anna Malan, Patrick Zouary, *Conflits et régulation sociale dans les établissements*, Travail et Emploi n° 66, 1/96, Ministère du travail et la Documentation française, avril 1996.

entreprises ». La négociation sans conflit se rencontre, en revanche, dans les établissements de taille moyenne. Plus les établissements sont grands, plus les négociations sont fréquentes : les secteurs les plus concernés sont ceux touchés par une baisse d'activité ou qui connaissent des réductions d'effectifs. Négociation et conflit vont aussi de pair dans les secteurs de l'énergie, de l'industrie lourde, des banques et les entreprises publiques.

D'autres éléments plus qualitatifs apparaissent dans cette enquête. C'est ainsi qu'il ressort que « globalement, dans les deux tiers des cas, l'employeur déclare que sans la négociation salariale, sa décision n'aurait pas été différente ». Dans les établissements qui ont connu des conflits, cette proportion n'est plus que un sur deux, ce qui semble indiquer que les conflits ont quelques incidences sur la négociation...même si on peut s'inquiéter de la nature et de l'efficacité du dialogue engagé dans certaines entreprises. De même, l'image qu'ont les employeurs du rôle des représentants du personnel (appréciée à travers les différentes constatations de l'enquête) est qualifiée d'assez négative par l'auteur de l'article qui précise : « la reconnaissance de leur capacité à exprimer concrètement les aspirations des salariés dépend largement du rapport de forces dans l'établissement, la tendance spontanée des employeurs étant de ne pas reconnaître ce rôle aux délégués »⁵³.

Toutes les conclusions et hypothèses tirées de cette enquête dont l'exploitation n'est pas terminée ne peuvent être citées. De plus, il s'agit d'une première enquête de ce type dont il convient d'apprécier les limites des interprétations données. Mais la méthodologie utilisée qui fait état de la perception des événements par l'employeur et les représentants du personnel constitue un progrès pour la connaissance de notre système de relations professionnelles. On peut penser que des enquêtes ultérieures permettront de vérifier l'existence et l'intensité d'un lien entre une activité conventionnelle et la naissance et le développement des conflits et éventuellement de démontrer, sur la période récente, un rapport de causalité. Dès lors, force est de constater que conflits et accords coexistent.

D - LA CONFLICTUALITÉ DANS LES SERVICES PUBLICS

Tenter d'analyser la conflictualité dans les services publics n'est pas chose aisée et peut être qualifiée de véritable gageure. En effet, cette question non seulement suscite des réactions passionnelles faisant fi de toutes considérations juridiques mais aussi se heurte à d'importantes difficultés pour en cerner l'exacte mesure.

La conflictualité des services publics ne passe pas par une ligne de démarcation entre secteur public et secteur privé et ne peut s'apprécier à travers les statistiques publiées par le ministère du travail ou le ministère de la fonction publique.

La notion de services publics recouvre, en France, trois secteurs différents mentionnés à l'article L. 521-1 du code du travail :

⁵³ Thomas Coutrot, *Relations sociales en entreprise : voir midi à sa porte*, Travail et Emploi n° 66, 1/96, Ministère du travail et la Documentation française, avril 1996.

- d'une part, les fonctionnaires et agents de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale ;
- d'autre part, les salariés des entreprises à statut législatif ou réglementaire qui relèvent du code du travail. L'article L. 521-1 fait référence à la liste de ces entreprises fixée par l'article D. 134-1⁵⁴ : Air-France, Aéroports de Paris, SNCF, RATP, EDF, GDF, etc... ;
- enfin, les personnels des entreprises, des organismes et des établissements publics ou privés chargés de la gestion d'un service public. Le critère matériel de gestion de service public ne résulte pas d'une définition législative ou réglementaire mais de la jurisprudence des tribunaux appelés à se prononcer sur ce point. Il s'agit, en quelque sorte, d'une définition *a posteriori*. De ce fait, des entreprises publiques par exemple Renault, ne sont pas chargées de la gestion d'un service public alors que des entreprises privées (par exemple la COGEMA, filiale du Commissariat de l'énergie atomique (CEA)) ou des organismes de droit privé (Caisses primaires de sécurité sociale, associations de formation professionnelle...) le sont.

De la complexité de cette situation résulte l'impossibilité d'avoir une vision globale de la conflictualité dans les services publics.

Le ministère de la fonction publique ne recueille pas les données de toute la fonction publique dans son ensemble, ni de tous les établissements publics. Au demeurant, la direction générale de l'administration et de la fonction publique ne publie des statistiques que depuis 1982⁵⁵ et pour la seule fonction publique de l'Etat.

Il n'existe pas de statistiques de conflits dans la fonction publique territoriale. Il faut d'ailleurs souligner la difficulté d'une opération de recensement et tenir compte de la dispersion et de la diversité des communes dont il faut rappeler qu'elles s'administrent librement en vertu de l'article 72 de la Constitution.

Dans la fonction publique hospitalière, des statistiques sont désormais établies depuis quelques années et publiées dans le bilan annuel soumis au Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière.

De son côté, le ministère du travail recueille et publie les statistiques relatives aux grèves de l'ensemble du secteur privé et des entreprises publiques en établissant une distinction faite entre conflits généralisés et conflits localisés⁵⁶. De ce fait, il n'est pas en mesure de faire une distinction entre les entreprises publiques selon le critère de la gestion du service public ni d'isoler les conflits des entreprises, établissements et organismes de droit privé assumant une mission de service public.

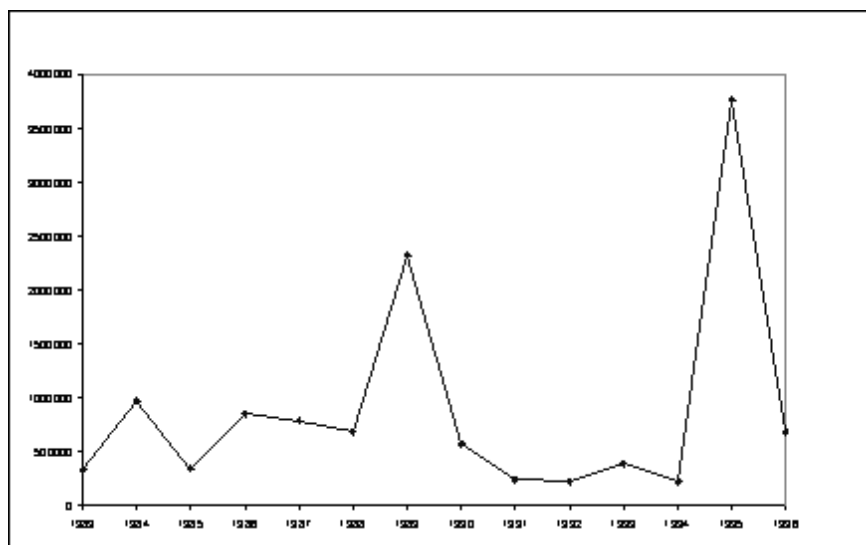
⁵⁴ L'article D. 134.1 abrogé par l'article 4 du décret n° 83-469 du 8 juin 1983 fixait la liste de 24 entreprises publiques dont le personnel est soumis pour les conditions de travail à un statut législatif et réglementaire particulier.

⁵⁵ Rapport annuel *La fonction publique de l'Etat*, La Documentation Française.

⁵⁶ Cf. p 30.

Selon les statistiques publiées dans le rapport annuel sur la fonction publique de l'Etat, le nombre de journées perdues pour fait de grève est, en moyenne annuelle sur les quinze dernières années, de l'ordre de 400 000 journées. Les années ayant connu le plus grand nombre de jours de grève étant 1989 et 1995 avec respectivement 2,3 et 3,7 millions de journées perdues. L'année 1989 est marquée par la grève spécifique au ministère de finances⁵⁷ qui s'étendit de mai à octobre. Dans les mouvements de l'automne 1995, il faut noter la forte mobilisation des agents de l'éducation nationale, des finances, de l'équipement et des exploitants publics (France-Télécom, La Poste). En ce qui concerne ces deux dernières structures, le nombre de JINT a fortement décru : il représentait, en 1992, plus de 50 % de l'ensemble des JINT de la fonction publique de l'Etat et moins de 20 % en 1994.

Fig. 22 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE JOURNÉES PERDUES POUR FAIT DE GRÈVE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT



Source : Bilans annuels de la fonction publique de l'Etat/CES.

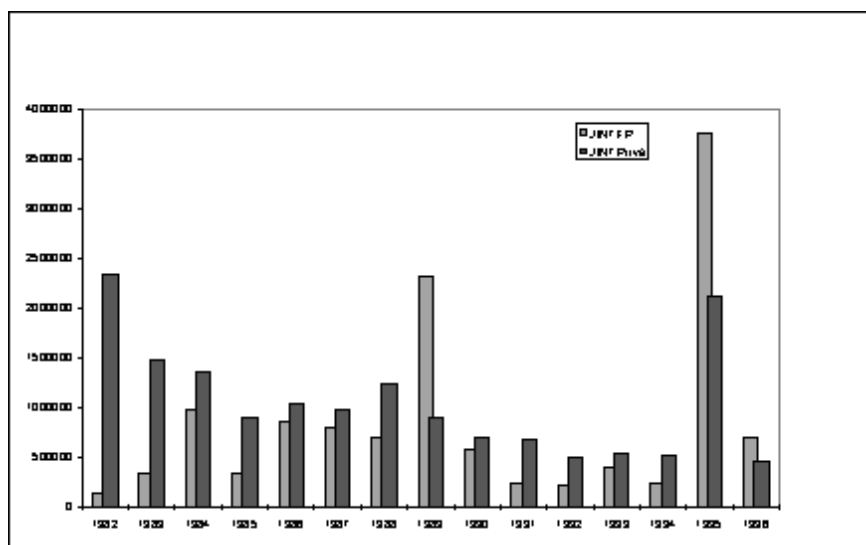
Compte tenu des observations précitées, il faut rappeler que, par exemple, les grèves des infirmières de la fonction publique hospitalière de 1988 ne sont pas répertoriées et n'apparaissent donc pas sur ce graphique qui ne concerne que la fonction publique de l'Etat.

Globalement, un calcul approché du rapport des JINT au volume de journées travaillées sur la base de l'effectif réel de la fonction publique de l'Etat donne un pourcentage de l'ordre de 0,1 % qui, s'il apparaît supérieur à celui évoqué plus haut pour le secteur privé reste faible.

Le rapprochement des statistiques des ministères du travail et de la fonction publique fournit cependant une idée de la conflictualité nationale recensée.

⁵⁷ Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Syndicats et grèves aux finances*, Revue de l'IRES n° 5 - Hiver 1991.

Fig. 23 : JNT DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT
ET DANS LE SECTEUR PRIVÉ
(y compris les entreprises publiques)



Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité/CES.

Considérée annuellement, l'évolution du nombre de JNT dans le secteur privé n'est pas identique à celle du secteur public. Il existe toutefois une certaine similitude dans la baisse tendancielle constatée de 1984 à 1994, interrompue à deux reprises par les mouvements des années 1989 et 1995. L'érosion qui se dessine aussi dans la fonction publique ne présente pas, comme le montre plus nettement le tableau ci-dessous, ni la même ampleur, ni la même rapidité que dans le secteur privé.

Compte tenu des difficultés rencontrées en matière statistique pour approcher la conflictualité des différents secteurs, la présentation retenue par le ministère du travail consiste à rapporter, en pourcentage (dernière colonne de la figure n° 24), les JNT du secteur privé (qui comprend donc les entreprises publiques et nationalisées) à la somme totale des JNT de deux secteurs confondus.

Fig. 24 : JOURNÉES INDIVIDUELLES NON TRAVAILLÉES DANS LA
FONCTION PUBLIQUE ET DANS LE SECTEUR PRIVÉ¹
(y compris les entreprises publiques)

Année	JINT Fonction publique ²	JINT Secteur privé (y compris entreprises publiques)	TOTAL	% JINT Secteur privé / TOTAL
1982	126 174	2 327 200	2 453 374	94,9
1983	333 080	1 483 500	1 816 580	81,7
1984	974 863	1 357 000	2 331 863	58,2
1985	341 109	884 900	1 226 009	72,2
1986	853 227	1 041 500	1 894 727	55,0
1987	784 914	969 000	1 753 914	55,2
1988	685 773	1 242 200	1 927 973	64,4
1989	232 2401	904 400	3 226 801	28,0
1990	573 942	693 700	1 267 642	54,7
1991	239 002	665 500	904 502	73,6
1992	218 016	490 500	708516	69,2
1993	388 487	533 200	921687	57,9
1994	226 615	521 000	747615	69,7
1995	3 762 647	2 120 500	5883147	36,0
1996	685 916	447 775	1133691	39,0

¹Les statistiques portent sur l'ensemble des conflits localisés et généralisés.

²De 1992 à 1995, le total des journées individuelles non travaillées de la Fonction publique comprend La Poste et France Télécom. Les statistiques de ces deux exploitants publics ne sont pas disponibles pour 1996.

Source : Ministères du travail et de la fonction publique.

De 1982 à 1987, on constate d'une part, une diminution du nombre total. D'autre part, dans ce total, la part des JINT du secteur privé (y compris des entreprises publiques) passe de 90 % à 55 %. Il convient cependant de remarquer que le point de départ de la période (1982) correspond à une année d'accroissement des conflits du secteur privé⁵⁸.

Pour les années 1989 et 1995, l'importance des conflits de la fonction publique se traduit notamment par une diminution encore plus marquée de la part des JINT des entreprises privées et publiques : entre le quart et le tiers de l'ensemble.

Globalement, le taux des JINT du secteur privé (y compris les entreprises publiques) représente, en moyenne, plus de 60 % de l'ensemble des JINT. Compte tenu de la situation atypique de l'année 1995, il semble cependant

⁵⁸ L'ordonnance n° 82-41 du 16 janvier 1982 instituant la réduction de la durée hebdomadaire de travail à 39 heures sans compensation financière - sauf pour les bas salaires - a provoqué une série de grèves nationales multisectorielles.

difficile d'inférer une tendance de la diminution importante constatée du taux de ces deux dernières années.

Par ailleurs, il convient de mesurer l'importance des effectifs et des établissements des entreprises publiques (SNCF compte 144 800 salariés en 1995 ; EDF-GDF : 177 900 en 1996) ainsi que celle des décisions essentielles qui dépendent des choix budgétaires du gouvernement et du Parlement dont les pouvoirs centralisateurs sont une donnée de base incontournable. Comme le souligne à plusieurs reprises le ministère du travail, le repérage et l'identification des conflits sont particulièrement complexes en raison de la multiplication des mots d'ordre, des modalités d'action, des statuts propres des établissements et des catégories de personnel. De ce fait, le poids des grèves des services publics dans le climat social ou la conflictualité générale apparaît, au plan statistique, dans plusieurs rubriques : les conflits généralisés et les conflits localisés.

Le secteur public apparaît, selon les cas, dans les conflits localisés où sont décomptées, par exemple, les grèves dans les établissements de la SNCF, RATP... (qui contribuent à un taux élevé des JINT pour cent salariés dans la branche d'activité des transports) mais aussi, et plus largement, dans les conflits généralisés qui dépassent le cadre de l'entreprise. Il devient alors hasardeux de tirer des conclusions de l'évolution de cette dernière catégorie dans la mesure où un seul conflit d'une entreprise peut, à travers la mobilisation de ses établissements, provoquer une augmentation très importante du nombre des JINT des conflits généralisés. Des conflits comme ceux des Houillères de Gardanne (1988), des mines de potasse et de la BNP (1989), des dockers et de la SNCF (1991) peuvent ainsi arriver à représenter la majorité des JINT des conflits généralisés. Les variations annuelles ne sont alors pas révélatrices d'un mouvement de fond.

IV - L'ÉVOLUTION DES MOTIFS : LA MONTÉE DU THÈME DE L'EMPLOI

Selon Robert Goetz-Girey⁵⁹, de 1919 à 1935, dans 76 % des cas en moyenne, les causes des conflits sont d'origine salariale. Les actions sont essentiellement offensives en vue d'obtenir une augmentation de salaires.

Sur la base des statistiques du ministère du travail, le même auteur a établi un classement des « causes » de grèves en trois catégories :

- salaires : augmentation des taux horaires, primes, modes de paiement, reclassement ;
- heures de travail, embauchage et licenciement ;
- autres causes : conventions collectives, divers.

⁵⁹ Robert Goetz-Girey, *Le mouvement des grèves en France : 1919-1962*, collection « L'économique », Editions Sirey, 1965.

L'analyse effectuée des conflits sur la période 1946-1962, donne les pourcentages moyens suivants :

-.....salaires	79,2 %
-.....horaires	11,5 %
-.....autres	9,2 %

Dans son étude des fiches des conflits du travail de 1976, Sami Dassa⁶⁰ donne une répartition des revendications selon la ventilation suivante :

-.....salaires	44,6 %	
-.....indemnités	8,2 %	
-.....conditions de travail		8,7 %
-.....durée du travail	11,2 %	
-.....emploi	12,5 %	
-.....sanctions	3,9 %	
-.....représentation personnel	10,0 %	
-.....divers	0,9 %	

Dans cette étude, plus de la moitié des revendications portent sur les salaires et indemnités.

Les services du ministère du travail ventilent⁶¹ les conflits collectifs par motif selon la revendication essentielle avancée par les grévistes :

- conflits salariaux : revendications hiérarchisées, catégorielles ou visant à la réduction des écarts hiérarchiques... ;
- conflits de l'emploi : maintien de l'emploi, refus du chômage partiel, réduction de la durée du travail, garanties d'emploi ;
- conflits de droit : respect d'une règle de droit, mise en place, fonctionnement, protection des institutions représentatives du personnel, droit disciplinaire, droit à la négociation collective... ;
- conflits liés aux conditions de travail : amélioration des conditions de travail, aménagement du temps de travail, relations hiérarchiques...

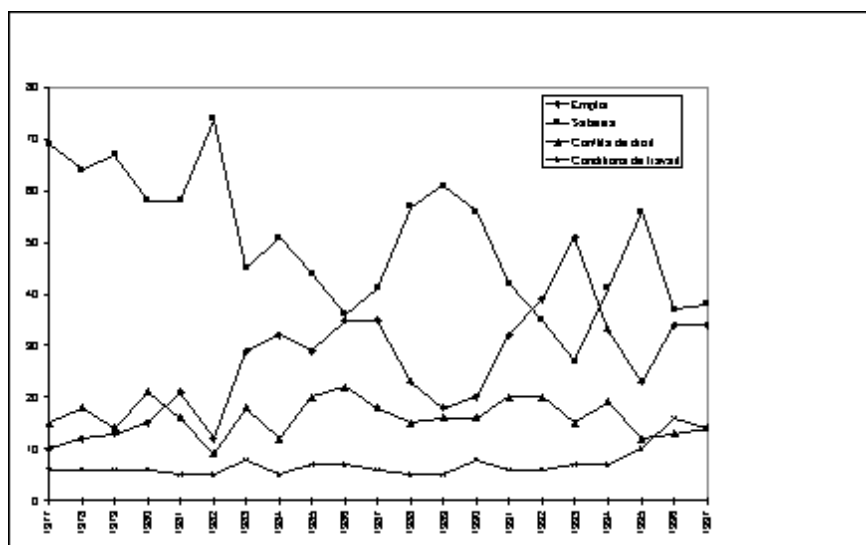
La distinction des motifs pour ces deux dernières catégories n'a été établie qu'à partir de 1979.

Au cours des vingt dernières années et selon les statistiques du ministère du travail, la majorité des conflits (51 %) porte sur les salaires devant les conflits de l'emploi (25,8 %), les conflits de droit (16,5 %) et les conflits portant sur les conditions de travail (6,8 %). Toutefois, on constate une baisse des conflits salariaux (de 70 % à moins de 40 %) et, par corollaire, une augmentation des conflits de l'emploi qui passe de 10 % à 34 %.

⁶⁰ Sami Dassa, *La durée des grèves en France : étude des fiches de conflit du travail de 1976*, Travail et emploi n° 7, janvier 1981.

⁶¹ Conformément à ce qui est dit plus haut, la ventilation des conflits par motif ne concerne que les conflits du secteur privé y compris les entreprises publiques à l'exception de l'ensemble de la Fonction publique.

Fig. 25 : MOTIF DES CONFLITS 1977-1997



Source : Ministère du travail/CES.

L'évolution n'est cependant pas linéaire : la diminution des conflits salariaux va de pair avec l'augmentation des conflits de l'emploi au point de se retrouver presque à égalité en 1986. Le nombre des conflits salariaux augmente jusqu'en 1989, diminue jusqu'en 1993 pour se situer à un niveau inférieur à celui de 1986 et augmenter à nouveau. La courbe des conflits relatifs à l'emploi est inverse jusqu'en 1991, croise celle des conflits salariaux en 1992 et représente en 1993 plus de la moitié de l'ensemble des conflits. Elle retombe ensuite à un niveau inférieur à celui des conflits salariaux.

Cette tendance est, en général, expliquée par la variation de la conjoncture économique et par la dégradation du marché de l'emploi : l'augmentation des conflits salariaux de 1986 à 1989 correspondant, par exemple, à une relative accalmie dans l'évolution du chômage. Par ailleurs, un lien pourrait être établi avec le développement des négociations salariales de branches et d'entreprises notamment celles portant sur les bas et moyens salaires.

Outre le fait que ces évolutions différenciées s'apprécient dans le cadre d'une baisse tendancielle des JINT, il faut noter qu'il n'est pas toujours facile d'opérer une distinction entre les types de revendications : en effet, des conflits pour obtenir le paiement de salaires peuvent, dans des entreprises en difficultés, être en fait aussi des conflits pour l'emploi. Il en est de même des conflits pour obtenir dans le cadre de plans sociaux une augmentation des indemnités. Là encore, l'appareil statistique ne permet pas d'effectuer une analyse très fine de la situation.

Des recherches effectuées⁶² confortent l'idée d'une nécessité d'observations plus poussées. C'est ainsi que, par exemple, le classement des motifs de grèves en termes de revendications prioritaires ne recoupe pas entièrement un classement de l'ensemble des revendications avancées lors des conflits car chaque conflit peut faire l'objet de plusieurs revendications. De plus des enquêtes sur le terrain montrent l'existence de motifs latents non explicités dans les cahiers de revendications car correspondant souvent à des « thèmes qui ne sont pas directement monnayables en rétributions économiques » : attitudes de la direction, conditions de travail, gestion de l'entreprise, organisation du travail.

De plus, les motifs annoncés en termes de revendications sont la traduction, à un instant donné, d'un mécontentement qui peut avoir plusieurs sources. Certaines sont identifiables et immédiatement traduites en termes économiques ou pécuniaires. En revanche, d'autres relèvent de situations de groupes ou de comportements individuels avec, parfois, la charge affective que peuvent représenter des atteintes à la personne humaine ou ressenties comme telles. Ces dernières situations comme, par exemple, celles des infirmières ou des salariées de Maryflo, caractérisent les conflits dits de reconnaissance ou de dignité. Les revendications peuvent aussi évoluer en fonction de la longueur ou de la dureté du conflit, de ses formes d'expression, de l'existence de négociations, etc...

De ce fait, les revendications avancées, consignées et répertoriées, voire même satisfaites, peuvent, en réalité, dissimuler les véritables causes du conflit qui, si elles ne sont pas exprimées, analysées et traitées, ne manqueront pas de réapparaître ultérieurement. Il ne peut être question de demander aux statistiques de restituer avec une aussi grande précision ce type d'observations qui doit s'appuyer sur des études monographiques.

*

* *

L'état des relations sociales ne peut être apprécié à partir de la seule analyse quantitative des conflits.

L'observation des conflits à travers les données statistiques publiées se heurte à des limites certaines, suscite des difficultés et appelle de prudentes réserves⁶³. Elle souffre, notamment, d'un handicap non négligeable, à savoir le peu de travaux de recherche sur la période récente. Néanmoins, l'ensemble de l'existant permet une image approchée de la réalité et de donner une vision globale.

Mais la principale difficulté réside dans le fait que les statistiques ne peuvent appréhender que les conflits avérés, ouverts, dûment répertoriés par les services administratifs.

⁶² Claude Durand, *Revendications explicites et revendications latentes*, Sociologie du travail, n° 4, 1973.

⁶³ Voir *La conjoncture économique au premier semestre 1997*, rapport présenté par Mme Michelle de Mourgues au cours des séances des 24 et 25 juin 1997, Avis et rapport du Conseil économique et social, n° 12 du 30 juin 1997.

Déjà tous les conflits comportant un arrêt de travail, principalement dans les petites et moyennes entreprises, ne sont pas portés à la connaissance desdits services. Il est d'ailleurs possible de constater qu'il existe, au sein de l'entreprise, une divergence quant au nombre de grèves survenues au cours d'une période donnée. Ainsi, dans l'enquête REPONSE⁶⁴, 28 % des employeurs déclarent que leur établissement a connu au moins une grève entre 1990 et 1992 contre 41 % des représentants du personnel.

L'extrême difficulté, pour ne pas dire l'impossibilité, de mesurer certains conflits a été soulevée dès l'introduction. Selon les statistiques de l'UNEDIC, 97 % des établissements de moins de 50 salariés représentent 55 % de l'ensemble des salariés. Des délégués du personnel ne sont présents que dans 30 % des établissements de 11 à 49 salariés. Il n'est pas réaliste d'imaginer qu'il n'existe aucune difficulté ni aucun conflit dans ces entreprises et établissements. L'impossibilité de prendre la température ne permet pas de conclure à l'absence de fièvre fut-elle passagère. Quantitativement et qualitativement, il manque des indicateurs pour mesurer la conflictualité dans tous les secteurs.

De plus, il peut exister des manifestations de mécontentement, preuves de l'existence de conflits, qui ne s'expriment pas par une cessation collective et concertée de travail : pétition, ralentissement de la production, augmentation des rebuts, rassemblement... L'enquête précitée montre, par exemple, que souvent l'absence de conflit dans des petites et moyennes entreprises s'accompagne d'un absentéisme important et de l'inexistence de représentants du personnel. Aux difficultés de l'analyse qualitative qui met en jeu l'interprétation de faits en l'occurrence non révélés, s'ajoute la complexité de l'analyse des motifs de conflits et de la distinction avec les véritables causes du conflit. Revendications des salariés, stratégies des employeurs, organisation du travail, politique économique et sociale de l'Etat, environnement européen et international... tous ces paramètres ont, à un degré divers, une place dans la naissance et le développement d'un conflit.

Il n'existe donc pas d'indicateurs sociaux indiscutables pour analyser les conflits, pour aider à les prévenir ou à les résoudre. L'observation des seuls conflits ouverts pourrait conduire à une vision limitée du champ et des possibilités du dialogue social et de la négociation collective.

⁶⁴ Thomas Coutrot, *Relations sociales en entreprise : voir midi à sa porte*, Travail et Emploi n° 66, 1/96, Ministère du travail et la Documentation française, avril 1996.

CHAPITRE II

LES MODES DE PRÉVENTION ET DE RÉOLUTION DES CONFLITS : UN DÉCALAGE ENTRE LES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS ET LES PRATIQUES

I - LES DISPOSITIFS PRÉVUS PAR LE CODE DU TRAVAIL SONT PEU UTILISÉS

A - LES DISPOSITIONS GÉNÉRALES

1. Origines et développement des procédures légales

L'évolution des institutions juridiques fait apparaître qu'après des périodes durant lesquelles chacun se fait justice lui-même ou considère que la raison du plus fort est toujours la meilleure vient le temps où l'on s'adresse à un tiers pour trancher les conflits entre individus. Le recours à des systèmes de conciliation ou d'arbitrage résulte souvent, au départ, d'initiatives spontanées d'employeurs ou de salariés.

Déjà en 1585, Barthélémy Laffemas, ancien tailleur, devenu un des conseillers du roi Henri IV, préconisait cette formule pour trouver une solution dans les conflits entre gens de métier.

Dans l'industrie du livre, une commission mixte de conciliation et d'arbitrage était créée en 1843.

En 1848, la « Commission du Gouvernement pour les travailleurs » (dite Commission du Luxembourg), présidée par Louis Blanc intervint, à la demande de patrons ou d'ouvriers, dans le règlement de nombreux conflits, jouant un rôle d'arbitre et favorisant la signature de conventions⁶⁵.

Lors de la discussion de la loi du 25 mai 1864 qui, modifiant les articles 414 et 415 du code pénal, supprimait le délit de coalition, c'est à dire l'abandon concerté de travail, la commission du corps législatif avait proposé de faire régler obligatoirement les conflits soit par les conseils de prud'hommes soit par un conseil arbitral désigné par les parties intéressées. Le gouvernement craignant la mise en place d'un « tribunal des salaires » repoussa la proposition.

Dans l'encyclique *Rerum Novarum* du 15 mai 1891, le pape Léon XIII plaide en faveur de la création de conseils arbitraux à composition paritaire : « Afin de parer aux réclamations éventuelles qui s'élèveraient dans l'une ou l'autre classe au sujet de droits lésés, il serait très désirable que les statuts mêmes chargeassent des hommes prudents et intègres tirés de son sein de régler les litiges en qualité d'arbitres ».

⁶⁵ Edouard Dolléans, *Histoire du mouvement ouvrier*, Armand Colin, Paris, 1957.

2. La loi du 27 décembre 1892

C'est en 1892, après la deuxième grève des mineurs de Carmaux qui se termina par un compromis élaboré par Emile Loubet, président du Conseil, et modifié par le président de la République, Sadi Carnot, que le législateur adopta un premier texte sur la conciliation et l'arbitrage.

Les grandes lignes de la loi du 27 décembre 1892 qui fut incorporée aux articles 104 et suivants du code du travail⁶⁶ étaient les suivantes :

- en cas de différend collectif, l'une des parties ou les deux à la fois saisissent le juge de paix du canton ;
- le juge de paix provoque une réunion d'un comité de conciliation dont il peut diriger les débats. Les parties sont libres de refuser cette tentative ;
- si le comité se réunit et qu'aucun accord ne se réalise, le juge de paix peut inviter chacune des parties à désigner soit un ou plusieurs arbitres, soit un arbitre commun ;
- le recours à l'arbitrage est facultatif pour les parties ayant tenté la conciliation ;
- aucune sanction n'est prévue mais la demande de conciliation ou d'arbitrage, le refus ou l'absence de réponse, la décision du comité ou de l'arbitre font l'objet d'un affichage ;
- le juge de paix ne peut intervenir avant la grève que s'il est saisi par les parties concernées. Il ne peut prendre l'initiative d'une réunion du comité de conciliation que lorsque la grève est commencée.

De 1893 à 1914 sur 18 245 grèves, 3 809 (soit 21 % du total) ont donné lieu à la procédure légale⁶⁷ qui aboutit à 1 194 accords⁶⁸ (soit 31 % des affaires soumises à la procédure).

Parmi les causes les plus souvent avancées de ces résultats modestes sont mentionnées : la longueur de la procédure, son caractère facultatif, l'autorité insuffisante du juge de paix qui ne peut prendre, de lui-même, l'initiative de réunir le comité de conciliation qu'après le déclenchement de la grève.

Il faut cependant déjà noter la tendance à recourir à des procédures plus rapides grâce à l'intervention des autorités gouvernementales (maires, préfets, ministres...) ou administratives notamment celle des fonctionnaires en contact avec les employeurs ou les salariés (inspecteurs du travail, ingénieurs des mines ou des ponts-et-chaussées...).

Pratiquement, après l'intervention, en 1899, de Waldeck-Rousseau, président du Conseil, lors d'un conflit dans les établissements Schneider, aucune sentence arbitrale ne fut dénombrée jusqu'en... 1936.

⁶⁶ Loi du 21 juin 1924 portant codification des lois ouvrières.

⁶⁷ Pierre Laroque, *Les rapports entre patrons et ouvriers*, 1938.

⁶⁸ Débats Chambre des députés. Séance du 13 juin 1929, p. 2031, Projet de loi portant modification du livre IV du code du travail (règlement de la conciliation et de l'arbitrage en matière de différends collectifs du travail dans l'industrie, le commerce et l'agriculture).

Si aucun texte législatif ou réglementaire ne fut publié en dépit de plusieurs propositions de loi⁶⁹, une place doit être faite à la création, en 1917, de commissions de conciliation et d'arbitrage dans les usines de fabrication d'armes et de munitions par Albert Thomas, ministre de l'armement. Ces instances qui contribuèrent à régler des conflits de salaires servirent de modèles pour être transposées dans le secteur du transport maritime et de la pêche qui connut, de 1917 à 1940, « une paix sociale ininterrompue, les revendications des travailleurs maritimes ayant constamment abouti soit à des accords nés de la conciliation, soit à des décisions d'arbitres et co-arbitres ou de surarbitres toujours acceptées »⁷⁰.

3. La loi du 31 décembre 1936

Il faut attendre 1936 pour que soit modifiée la législation antérieure. Encore faut-il situer cette intervention du législateur dans le contexte d'élections qui amènent au pouvoir un gouvernement à direction socialiste et d'une explosion sociale sans précédent.

Une première loi du 24 juin 1936 prévoit que les conventions collectives de travail doivent contenir des dispositions sur le règlement des différends collectifs auxquels peut donner lieu leur application.

Le gouvernement qui, tant par l'action de ses membres que de ses fonctionnaires, exerce une action conciliatrice pour le règlement pacifique des conflits en cours et, grâce à un consensus des organisations professionnelles et syndicales, dépose un projet de loi sur les procédures de conciliation et d'arbitrage dans les conflits collectifs de travail.

L'article premier de la loi du 31 décembre 1936⁷¹ stipule que « dans l'industrie et le commerce, tous les différends collectifs du travail doivent être soumis aux procédures de conciliation et d'arbitrage avant toute grève ou tout *lock-out* ». Elle précise que les arbitres surarbitres ont les pouvoirs d'amiables compositeurs, expression reprise de l'article 1019 du code de procédure civile de l'époque.

L'article cinq définit l'objet de l'arbitrage : « établir un règlement équitable des conditions de travail, en vue de créer, aux lieux d'emploi, une atmosphère de collaboration, dans le respect de droits mutuels des parties : droit de propriété, droit syndical, liberté individuelle, liberté du travail, libertés syndicales ».

⁶⁹ Proposition en date du 8 février 1894 de Jules Guesde et Jean Jaurès, reprise par le groupe socialiste en 1906, proposition du 15 novembre 1890 de Waldeck-Rousseau et Alexandre Millerand reprise par ce dernier avec Jourdain devenu Président du Conseil en 1920, proposition de Louis Loucheur en 1928...

⁷⁰ Paul Grunebaum-Ballin et Renée Petit, *Les conflits collectifs du travail et leur règlement dans le monde contemporain*, recueil Sirey, Paris, 1954.

⁷¹ Loi sur les procédures de conciliation et d'arbitrage dans les conflits collectifs de travail du 31 décembre 1936, Journal officiel de la République française du 1^{er} janvier 1937, p.127.

L'article trois de la loi renvoyait les modalités à un décret en Conseil d'Etat qui intervint le 16 janvier 1937 en organisant la procédure en trois niveaux distincts :

- commission départementale (ou interdépartementale) : si un conflit n'a pu être réglé et si la convention collective ne fixe pas de règles de conciliation et d'arbitrage, le différend est, à la demande, soit de la partie la plus diligente, soit du préfet, porté devant la commission départementale composée d'un nombre égal d'employeurs et de salariés et présidée par le préfet en présence de l'inspecteur du travail ;
- commission mixte paritaire : à défaut d'accord dans les quatre jours francs, le différend est porté par les mêmes devant une commission mixte paritaire de conciliation composée des fédérations nationales patronale et ouvrière et présidée par le ministre ou son représentant ;
- commission nationale interprofessionnelle : à défaut d'accord dans les quatre jours francs, le différend est porté devant la commission nationale interprofessionnelle composée des représentants des confédérations patronale et ouvrière sous la présidence du ministre ou de son représentant. Si le désaccord persiste, la commission invite les parties à désigner un arbitre. L'avis de la commission est publié au Journal officiel. A défaut d'accord sur la désignation de l'arbitre commun ou des arbitres, celui-ci ou ceux-ci sont désignés par le ministre.

Si les arbitres n'ont pas rendu une sentence dans les trois jours, le président du Conseil des ministres désigne un arbitre parmi les membres en activité ou en retraite des grands corps.

Un décret du 18 septembre 1937 modifiant le précédent permettait à la commission départementale ou à la commission mixte paritaire estimant inutile de poursuivre la conciliation, de mettre en demeure les parties, par un vote à la majorité, de recourir directement à l'arbitrage et de désigner un arbitre. La procédure pouvait aussi être engagée, de plein droit, en cas de refus de comparaître de l'une ou l'autre des parties.

A travers la mise en place de cette procédure, il est possible de constater un glissement, une transmission du dossier des hommes politiques (président du Conseil, ministres ou leurs collaborateurs...) vers des hauts magistrats de l'ordre administratif (Conseil d'Etat) ou judiciaire (Cour de cassation ou cours d'appel) ou des hauts fonctionnaires (ingénieurs en chef des ponts-et-chaussées, ingénieurs des mines, professeurs de droit...).

Ces dispositions à caractère temporaire furent prorogées, simplifiées et complétées par la loi du 4 mars 1938. D'une part, tout en maintenant le processus chronologique de conciliation puis d'arbitrage, la loi distinguait la procédure conventionnelle (résultant des dispositions des conventions collectives) de la procédure réglementaire applicable en l'absence de convention collective. D'autre part, elle créait la cour supérieure d'arbitrage chargée d'examiner les recours contre les sentences arbitrales. Composée de membres du Conseil d'Etat,

de l'ordre judiciaire et de hauts fonctionnaires auxquels, en cas de recours contre des décisions formées par le ministre, étaient adjoints deux représentants des organisations patronales et deux représentants des organisations syndicales désignés par la section permanente de l'ancêtre du Conseil économique et social, le Conseil national économique.

Les procédures mises en place donnèrent des résultats considérés comme satisfaisants. Du 1^{er} janvier 1937 au 31 décembre 1938, sur 12 939 conflits, 12 477 furent réglés. Du 5 mars 1938 au 1^{er} août 1939, les surarbitres rendirent 4 250 sentences et la cour supérieure d'arbitrage rendit 1 350 décisions. En quelques seize mois d'activité, la cour supérieure d'arbitrage, organe régulateur, dégagea les principes essentiels, tant en matière d'effets de la grève sur les contrats de travail qu'en ce qui concerne la nature et les conséquences de l'autorité patronale, les droits des délégués du personnel. Elle acquit ainsi une autorité incontestable.

Le décret-loi du 1^{er} septembre 1939 suspendit l'application de la législation relative à la conciliation et à l'arbitrage. Les procédures annoncées dans la Charte du travail ne firent l'objet d'aucune mesure d'application.

Si des spécialistes du droit comme Joseph Danel⁷² professeur à la faculté de droit de Lille souhaitèrent le rétablissement de cette instance, d'autres comme Pierre Laroque soulignèrent que la jurisprudence de la cour supérieure d'arbitrage, en prévoyant qu'un règlement arbitral ne pouvait comporter des clauses portant une atteinte excessive aux droits patronaux (embauchage, échelle mobile des salaires, etc...), avait de fait limité le champ des négociations et freiné des progrès possibles. Néanmoins, il conclut au caractère satisfaisant de l'expérience qui « ne peut être appréciée que dans le climat propre de l'époque. La procédure d'arbitrage imposée par le gouvernement à la demande des dirigeants syndicaux n'a jamais été acceptée vraiment ni par le patronat ni par les groupements ouvriers comme un élément durable de l'organisation des rapports du travail. Peut-être avec le temps le mécanisme fut-il entré dans les moeurs. Les circonstances ne s'y sont pas prêtées »⁷³.

4. La loi du 11 février 1950 : conciliation obligatoire et arbitrage facultatif

A la Libération, le rétablissement de la légalité républicaine ne s'accompagna pas de celui de l'application de la législation sur la conciliation et l'arbitrage suspendue en 1939. La loi du 10 mai 1946 sur la cessation des hostilités et celle du 23 décembre 1946 sur les conventions collectives ne traitèrent pas de cet aspect. Il est vrai que le contexte économique de l'époque caractérisé par un dirigisme des prix et des salaires (dont, en vertu de la loi précitée, la fixation était soustraite à la libre discussion entre patrons et salariés) était difficilement compatible avec des procédures de règlements de conflits collectifs.

⁷² Joseph Danel, *Une institution oubliée : la conciliation et l'arbitrage*, Droit social, n° 6, juin 1945.

⁷³ Pierre Laroque, *Les chances de l'arbitrage obligatoire*, Droit social, n° 8, septembre-octobre 1953.

En dépit de cette absence de cadre juridique, le Président du Conseil, Paul Ramadier devait, à l'occasion d'un conflit opposant la Fédération de l'éclairage et des forces motrices (CGT) à la direction du nouvel établissement public à gestion industrielle et commerciale Electricité et Gaz de France et au gouvernement, qualifier de « médiateur » le haut fonctionnaire chargé par un commun accord des parties de trouver des solutions au conflit en cours⁷⁴.

De plus, un nouvel élément devait être pris en compte : l'introduction dans le préambule de la Constitution du 28 octobre 1946 d'un aliéna aux termes duquel : « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ». La consécration constitutionnelle du droit de grève devait provoquer un revirement de la jurisprudence de la Cour de cassation pour laquelle, avant la guerre, la grève constituait une rupture du contrat de travail.

L'importance des conflits des années 1947-1948 devait inciter le gouvernement à présenter un projet de loi n° 8 444 relatif aux conventions collectives et aux procédures de règlement des conflits du travail dont une des caractéristiques essentielles étaient de prévoir, avant toute grève ou tout *lock-out*, une procédure obligatoire de conciliation et d'arbitrage. Cette disposition fut rejetée par le Conseil économique⁷⁵ par 137 voix contre et 8 abstentions. En effet, d'une part, les organisations professionnelles d'employeurs étaient soucieuses de limiter l'intervention de l'Etat dans les relations de travail en évitant le recours à un arbitre nommé par le gouvernement et, d'autre part, les organisations syndicales étaient vigilantes quant au respect du nouveau principe constitutionnel du droit de grève.

La commission du travail de l'assemblée nationale devait tenir compte de cette prise de position et le texte adopté (loi n° 50-205 du 11 février 1950⁷⁶), en définitive fort prudent, pouvait se résumer en deux formules : conciliation obligatoire, arbitrage facultatif. Ce texte correspondait au vœu émis par le Conseil économique sur une proposition de loi antérieure au projet gouvernemental⁷⁷.

Il faut noter que, seules, les dispositions du titre I de cette loi relatives aux conventions collectives étaient intégrées dans le code du travail, celles du titre II relatives aux procédures de règlement des conflits collectifs du travail ne l'étaient pas, l'assemblée nationale ayant voulu souligner le caractère essentiellement provisoire des dispositions votées et envisageant de reconsidérer la question dans les mois à venir.

En matière de règlement des conflits collectifs de travail, le champ d'application de la loi de 1950 était considérablement élargi par rapport à celui

⁷⁴ Paul Grunebaum-Ballin, *Le conflit de l'électricité et du gaz : exposé des motifs des propositions*, Droit social, 1947.

⁷⁵ *Bulletin du Conseil économique*, n° 41, 1^{er} décembre 1949.

⁷⁶ *Loi n° 50-205 du 11 février 1950 relative aux conventions collectives et aux procédures de règlement des conflits collectifs de travail* Journal officiel de la République française, 12 février 1950, p. 1688.

⁷⁷ *Proposition de loi n° 6377 tendant au retour à la liberté des salaires dans le cadre des conventions collectives de M. Dumas* dont le Conseil économique s'était saisi lui-même, Avis adopté lors de la séance du 14 avril 1949, *Bulletin du Conseil économique*, n° 20, 15 avril 1949.

de la loi de 1936. Désormais, le champ d'application des conventions collectives et celui des procédures de conciliation et d'arbitrage coïncidaient : entreprises industrielles et commerciales, entreprises agricoles, professions libérales, offices publics et ministériels, gens de maison, concierges d'immeubles, travailleurs à domicile, personnel des caisses d'épargne, sociétés civiles, syndicats professionnels et associations de quelque nature que ce soit ainsi qu'aux entreprises publiques dont le personnel n'est pas soumis à un statut législatif ou réglementaire.

La loi de 1950 distingue, en matière de conciliation, deux types de procédure : une procédure conventionnelle et une procédure réglementaire. Cependant, le caractère obligatoire de ces dispositions n'apparaît pas d'application évidente et n'a pas manqué de susciter des interrogations.

D'abord, si l'article 31 g du code du travail (tel qu'il résulte du titre Ier de la loi relative aux conventions collectives) prévoit que les conventions collectives nationales doivent obligatoirement contenir des procédures de conciliation et d'arbitrage, l'article 7 (tel qu'il résulte du titre II relatif aux procédures de règlement des conflits collectifs de travail) impose⁷⁸ la présence de procédures contractuelles de conciliation dans toutes les conventions collectives et l'article 9 donne à la procédure d'arbitrage un caractère facultatif⁷⁹.

Ensuite, l'article 5 du même titre prévoit que « tous les conflits collectifs de travail doivent être obligatoirement et immédiatement soumis aux procédures de conciliation ». Le caractère comminatoire de la formule est considérablement atténué par l'absence d'indication quant aux conséquences du non-respect de ces dispositions.

De fait, la loi en instaurant le principe d'une « conversation obligatoire » n'innove pas et ne fait que recommander ce qu'elle ne peut imposer mais qui se pratique déjà puisque les parties concernées sont appelées, en général, à se rencontrer soit avant soit après le déclenchement du conflit. L'importance des débats sur ce point illustre les difficultés à légiférer en la matière.

Il ne faut cependant pas sous-estimer les procédures mises en place qui offrent des possibilités d'initiative tant des parties intéressées que des représentants de l'Etat.

Les conflits collectifs de travail qui n'auront pas été soumis à une procédure conventionnelle (par exemple, en l'absence de conventions collectives) ou qui n'auraient pas abouti à une conciliation sont obligatoirement portés devant une commission nationale ou régionale composée en nombre égal de représentants des employeurs et des travailleurs et présidée au niveau national, par le ministre ou son représentant et au niveau régional, par l'inspecteur divisionnaire du travail et de la main d'oeuvre (devenu le directeur régional du travail).

Les procédures sont engagées à l'initiative de l'une des parties, du ministre du travail ou du préfet.

⁷⁸ « Les conventions collectives doivent contenir les dispositions concernant les procédures contractuelles de conciliation.... ».

⁷⁹ « La convention collective de travail peut prévoir une procédure contractuelle d'arbitrage... ».

Selon la loi de 1950, le recours à l'arbitrage est mis en oeuvre à partir d'un procès-verbal de non-conciliation, soit dans le cadre d'une procédure contractuelle prévue dans la convention collective, soit d'un commun accord.

L'arbitre choisi d'un commun accord statue en droit sur les conflits relatifs à l'interprétation et à l'exécution des lois, règlements, conventions collectives ou accords en vigueur, ou en équité sur les autres conflits (salaires, conditions de travail, négociation ou révision des clauses des conventions collectives).

Les sentences motivées peuvent être soumises à la cour supérieure d'arbitrage qui connaît des recours pour excès de pouvoirs ou violation de la loi.

Les accords de conciliation ainsi que les sentences arbitrales sont obligatoires. Ils ont force exécutoire par le fait de leur dépôt dans les mêmes formes que pour les conventions collectives.

Le bilan des procédures de règlement des conflits collectifs de la loi de 1950 s'avère, une fois passé l'effet d'annonce, rapidement décevant. Un bilan réalisé au 1^{er} janvier 1954⁸⁰ faisait apparaître les résultats suivants :

Fig. 26 : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PROCÉDURES DE RÈGLEMENT DES CONFLITS COLLECTIFS AU 1^{er} JANVIER 1954

Nombre de	1950	1951	1952	1953
grèves	2 586	2 514	1 749	1 761
conflits soumis aux procédures	152	162	81	71
conciliations	55	50	19	34
non conciliations	94	110	60	37

D'une part, il est, certes, obligatoirement réducteur de rapprocher le nombre de grèves du nombre de conflits examinés par les commissions de conciliation dans la mesure où les conflits pouvaient ne pas avoir éclaté et, d'autre part, aucune donnée ne vient apprécier le rôle de l'inspection du travail. Mais, il n'en reste pas moins que le recours aux procédures de la loi de 1950 fut limité et fait apparaître un échec certain.

La quasi-totalité des recours était d'initiative des salariés et portait pour 90 % d'entre eux sur des questions de salaires.

Dans le même temps, le ministère du travail ne recensait que huit sentences arbitrales dont deux seulement à l'issue d'une procédure de conciliation et la cour supérieure d'arbitrage n'avait rendu que deux arrêts.

Deux ans plus tard, au 1^{er} août 1956, sur plus de 10 000 grèves comptabilisées depuis le 11 février 1950, 839 conflits avaient été soumis à la conciliation ; 25 à la commission nationale, 270 aux commissions régionales et 544 aux sections départementales. Etaient dénombrés : 210 procès-verbaux de conciliation, 59 de conciliation partielle et 567 de non-conciliation.

D'une façon générale, les observateurs⁸¹ déplorent le faible recours aux procédures de règlement pacifique des conflits, la « pauvreté et l'insuccès des

⁸⁰ Jacqueline Bauchet, *Les résultats au 1^{er} janvier 1954 des procédures de conciliation et d'arbitrage instituées par la loi du 11 février 1950*, Droit social n° 5, mai 1954.

⁸¹ Voir notes n° 71 et 72.

résultats » mais soulignent l'utilité de celles réalisées qui ont contribué à éviter des conflits dans une période socialement difficile au cours de laquelle l'idée de « rendez-vous sociaux » commençait à trouver place. Par ailleurs, l'obligation de saisir, par écrit, les instances de conciliation et d'arbitrage en mentionnant l'objet du conflit et les points sur lesquels porte le litige est considérée comme un élément positif, un effort de précision pour introduire la clarté dans les débats.

Parmi les causes de cette situation sont le plus souvent cités, non seulement les délais trop longs des procédures, l'intransigeance des employeurs mais aussi l'absence de sanctions en cas de non comparution ou, au contraire, la présence de mandataires sans pouvoir de décision ou peu soucieux de conciliation. Est également évoquée, l'attitude de l'administration qui, peut-être devant l'inanité des démarches, n'utilise plus la faculté qui lui appartient de provoquer la réunion des commissions.

5. Genèse de la médiation

Durant ces années, les difficultés rencontrées pour trouver des solutions n'empêchèrent pas les idées de naître et de se développer notamment en faveur d'un nouveau mode de règlement des conflits : la médiation.

Curieusement, c'est dans le code du travail pour les territoires d'outre-mer (article 210 et suivants)⁸² que fut introduite une disposition permettant, en cas d'échec de la procédure de conciliation, de soumettre le différend collectif à un expert doté de larges pouvoirs d'enquêtes pour établir un rapport motivé formulant sous forme de recommandations un projet de règlement des points en litige.

Peu de temps auparavant, un article paru dans la revue *Droit social*⁸³ attira l'attention sur la législation américaine notamment sur l'expérience dite « fact finding board ». Dans le cadre d'une réflexion qui rejetait le recours à l'arbitrage obligatoire comme étant attentatoire au droit de grève, l'idée était, à l'instar des commissions d'enquête nommées aux Etats-Unis lors du conflit de l'acier (juillet-novembre 1949), de prévoir l'intervention de tiers, personnes indépendantes ayant des pouvoirs d'investigation suffisants, chargées d'entendre les parties et leurs arguments, d'aider aux tractations et de faire des recommandations publiques.

MM. Henri Meck et Paul Bacon déposèrent en mars 1952, une proposition de loi prévoyant, pour la première fois dans le cadre de la procédure de conciliation, le recours à un expert chargé de présenter sous forme de recommandation un projet de règlement du conflit.

En 1954, deux conflits importants⁸⁴ se terminèrent pas un accord obtenu grâce à l'aide d'un médiateur choisi par les parties. Un premier conflit opposait les officiers de remorquage d'un port à leur armateur sur un problème de

⁸² Loi n° 52-1322 du 15 décembre 1952, *Journal officiel de la République française* du 16 décembre 1952.

⁸³ Charles Savouillan, *Pour l'étude de l'arbitrage obligatoire*, *droit social* n° 2, février 1951. Cet article reproduisait l'étude publiée dans le bulletin de novembre et décembre 1950 du groupe « Reconstruction » (CFTC).

⁸⁴ Jean Denoyelle, *Deux expériences récentes de médiation*, *Droit social* n° 6, juin 1955.

rémunération d'heures supplémentaires. D'un commun accord des parties, le chef du quartier de l'inscription maritime fut sollicité, comme médiateur. Après trois semaines d'études et de négociations, fut trouvé et signé un accord portant non seulement sur la structure des salaires mais aussi sur l'organisation du travail qui était, en fait la cause principale du conflit. Un deuxième conflit, également dans le secteur des transports maritimes, était né au début de l'année 1954 parmi les dockers. Après l'échec de la réunion de la commission paritaire nationale de la manutention portuaire, la situation était bloquée : *lock-out* et grèves se succédaient et s'amplifiaient. En janvier 1955, les parties demandèrent la médiation d'un membre du Conseil économique connaissant bien les problèmes. Un accord fut signé le 4 février 1955 portant à la fois sur une augmentation de salaires, des modalités de recours à la médiation lors de désaccords ultérieurs et la mise à l'étude des conditions de travail de la profession en vue de diminuer les accidents du travail. Dans ce dernier cas, il n'a pas été possible de retrouver les conditions dans lesquelles avait été désigné le membre du Conseil économique. Il faut cependant rappeler que l'article 4 de la loi du 27 octobre 1946 relative à la composition et au fonctionnement du Conseil précisait : « Le Conseil économique peut, à la demande des parties et avec l'accord des ministres intéressés, être saisi de toute question relative à des conflits économiques et sociaux et, éventuellement, les arbitrer ».

Peu à peu, l'idée d'une nouvelle procédure de règlement des conflits du travail fit son chemin notamment parmi les membres du gouvernement et les parlementaires. L'important mouvement de grèves de 1953 qui avait obligé le gouvernement à réviser le salaire minimum interprofessionnel devait contribuer à accélérer l'évolution des idées.

Désireux de voir déboucher les négociations de conventions collectives, le gouvernement, dans le cadre de pouvoirs spéciaux accordés par une loi du 14 août 1954⁸⁵, adopta un décret⁸⁶ tendant à favoriser la conclusion des conventions collectives et des accords en matière de salaires. Aux termes de l'article 1^{er} de ce décret, « les conflits collectifs survenant à l'occasion de l'établissement, de la révision ou du renouvellement, sur le plan national, régional ou local, des conventions collectives et des accords de salaires prévus par la loi du 11 février 1950 peuvent, lorsqu'ils intéressent les clauses relatives aux salaires et accessoires de salaires, être soumis à un médiateur... ».

Cette nouvelle procédure est en lien direct avec la loi de 1950 tant en ce qui concerne la négociation de conventions collectives qu'en ce qui concerne le mode de règlement des conflits (après une tentative de conciliation). Mais elle avait un champ d'application bien délimité aux accords de salaires au plan national, régional et local ce qui excluait les conflits d'une entreprise déterminée.

⁸⁵ Cette loi autorisait le gouvernement à prendre par voie réglementaire, à titre exceptionnel, des dispositions destinées à améliorer le pouvoir d'achat, encourager les entreprises à intéresser les travailleurs à l'amélioration de la productivité, à améliorer les rémunérations salariales tout en veillant à ce que la détermination des salaires n'exerce pas de répercussions sur les prix de revient optimaux. La loi de 1954 fut prorogée pour 1955.

⁸⁶ Décret n° 55-478 du 5 mai 1955, Journal officiel de la République française du 6 mai 1955 et rectificatif du 13 mai 1955.

La demande de médiation est formulée par l'une des parties (ou d'un commun accord entre les parties) ou à l'initiative du ministre chargé du travail. Elle est adressée au président de la commission de conciliation. La demande peut être faite après l'échec d'une procédure de conciliation, soit d'un commun accord des parties, soit à l'initiative du ministre chargé du travail.

Il appartient à ce dernier de désigner un médiateur choisi sur une liste de personnalités retenues en fonction de leur autorité morale et de leur compétence économique et sociale. Cette liste est dressée après consultation des organisations syndicales d'employeurs et de salariés.

Aux termes du décret du 5 mai 1955⁸⁷, « le médiateur s'informe de la situation économique des entreprises et de la situation sociale des travailleurs intéressés par le différend. Dans ce but, il peut recueillir toutes précisions, notamment auprès des entreprises et des syndicats, réclamer aux parties tout document ou renseignement susceptible de lui être utile en vue du règlement du litige. Il peut recourir aux offices de toute personne qualifiée susceptible de l'éclairer. De leur côté, les parties remettent au médiateur un mémoire contenant leurs observations ». Compte tenu du champ d'investigation et en raison des documents communiqués ainsi que des faits portés à leur connaissance, le médiateur et les personnes qui l'assistent sont tenues au secret professionnel.

Le médiateur soumet alors aux parties, sous forme de recommandations motivées, des propositions en vue du règlement des points en litige qui ont été précisés dans la requête initiale. Il doit constater l'accord des parties.

Si le désaccord persiste, le médiateur transmet un rapport détaillé avec le texte de la recommandation soumise aux parties au ministre qui rend publique cette dernière par publication au Journal officiel ou par tous moyens qu'il jugera utiles.

Le caractère original de la procédure apparaît dans le fait que le médiateur a une mission d'instruction que n'a pas la commission de conciliation et que sa recommandation n'a pas la valeur exécutoire de la sentence arbitrale. Il s'agit donc bien d'une nouvelle procédure spécifique au droit du travail, autonome par rapport aux procédures déjà existantes de conciliation et d'arbitrage. Elle ne peut être confondue, ni avec la phase de conciliation qui se déroule dans la cadre de procédures judiciaires devant les juridictions civiles, ni avec le rôle de l'expert dont la mission d'auxiliaire technique consiste à éclairer le juge. Elle impose au médiateur de prendre l'intégralité des données du problème, de les replacer dans le cadre économique et social, tout en lui laissant une grande liberté d'initiative. Elle fait peser une responsabilité importante sur le médiateur qui doit avoir des compétences et des qualités exceptionnelles pour proposer, à l'issue des discussions et études, la ou sa solution.

Un bilan, assez détaillé, de l'application du décret de 1955 fut présenté à l'assemblée nationale au début de l'année 1957.

⁸⁷ Le décret du 5 mai fut complété par le décret n° 55-784 du 11 juin 1955 portant règlement d'administration publique pour les modalités de la procédure de conciliation, l'établissement des listes de médiateurs et l'indemnisation des médiateurs.

Pour la période du 13 août 1955 au 30 septembre 1956, soit en un peu plus d'une année, intervinrent cinquante-six médiations concernant deux conflits nationaux, quarante-trois conflits régionaux ou locaux et onze conflits d'entreprise.

Vingt demandes de médiation émanaient des seuls employeurs, dix-huit des seuls salariés, treize demandes étaient communes et cinq à l'initiative des pouvoirs publics.

Au plan des résultats, vingt-quatre médiations ont abouti à un accord conforme à la recommandation, douze médiations ont conduit à un accord inspiré de la recommandation. A ces trente-six « réussites », il convient d'ajouter quatre médiations qui ont abouti à des accords partiels. Dans cinq cas de médiations, sans aboutir à un accord, les employeurs ont appliqué tout ou partie de la recommandation. Neuf médiations n'ont pas modifié la situation existante.

La durée entre la désignation du médiateur et la communication de la recommandation aux parties a été de :

-.....moins de 15 jours	19
-.....de 16 jours à un mois	
.....18	
-.....plus d'un mois	8

Les médiateurs furent choisis parmi des magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire (11), des professeurs de droit (12) et des ingénieurs ou assimilés (33).

Il faut noter que la procédure de médiation qui avait été conçue pour régler des conflits survenus en cours de négociation de salaires (en quelque sorte « à froid ») fut néanmoins, utilisée « à chaud » lors de conflits ouverts.

Devant ce bilan certes positif mais limité si on le rapporte aux quelques 2 500 grèves qui eurent lieu durant la même période, le gouvernement, poussé aussi par les quelques huit propositions de lois et trois résolutions en instance au Parlement, prit l'initiative d'un projet de loi tendant à améliorer la procédure de conciliation et à généraliser la procédure de médiation.

6. La loi du 26 juillet 1957 : la généralisation de la procédure de médiation

La loi 26 juillet 1957⁸⁸ précise, de façon explicite, que le champ de la procédure de conciliation s'étend à tous les conflits collectifs de travail et, notamment, à ceux survenant à l'occasion de l'établissement, de la révision ou du renouvellement des conventions collectives et des accords d'établissement et que la procédure réglementaire (commission nationale ou régionale de conciliation) s'applique dès lors que les conflits n'ont pas été soumis, pour quelque raison que ce soit, à la procédure conventionnelle. Cependant elle introduit ou officialise une étape qui existait déjà dans la pratique, à savoir l'intervention de l'inspecteur du travail. Désormais, « Tout conflit collectif de travail est immédiatement notifié par la partie la plus diligente au préfet qui, en liaison avec l'inspecteur du

⁸⁸ Loi n° 57-833 du 26 juillet 1957 favorisant le règlement des conflits collectifs de travail, *Journal officiel de la République française*, 28 juillet 1957, p. 7459.

travail et de la main d'oeuvre compétent, intervient en vue de rechercher une solution amiable ».

Afin de donner plus d'efficacité à la tentative de règlement du conflit, la loi modifie des règles de procédure : le délai de saisine de la commission de conciliation est fixé à un mois et désormais la comparution personnelle des parties est exigée avec la possibilité en cas d'empêchement grave de se faire représenter par une personne dûment mandatée pour négocier et conclure un accord. Des sanctions pénales sont prévues pour assurer le respect de cette règle.

Enfin, un article prévoit qu'en cas d'échec de la procédure de conciliation, les parties peuvent d'un commun accord soumettre le conflit soit à la procédure de médiation, soit à la procédure d'arbitrage. La conciliation constitue donc une étape préalable et obligatoire.

La loi généralise la procédure de médiation : limitée, en 1955, à l'établissement, à la révision ou au renouvellement des conventions collectives et des accords de salaires, la médiation s'étend à tous les conflits y compris dans une entreprise déterminée. Elle renforce l'autorité du médiateur qui « a les plus larges pouvoirs pour s'informer de la situation économique des entreprises et de la situation des travailleurs intéressés par le conflit. Il peut procéder à toutes enquêtes auprès des entreprises et des syndicats, requérir des parties la production de tout document ou tout renseignement d'ordre économique, comptable, financier, statistique ou administratif susceptible de lui être utile pour l'accomplissement de sa mission. Il peut recourir aux offices d'experts et, généralement, de toute personne qualifiée, susceptible de l'éclairer ».

Les règles sur la comparution personnelle des parties et les sanctions pénales sont applicables à la procédure de médiation. Le médiateur doit présenter, sous quinze jours, une recommandation motivée mais ce délai peut être, en accord avec les parties, prorogé ou suspendu pour permettre la reprise des négociations. S'il constate que le conflit porte sur l'interprétation ou la violation d'une disposition légale, réglementaire ou conventionnelle, il doit recommander aux parties de saisir la juridiction compétente. Enfin, après avoir, en cas d'échec de la médiation, posé le principe de la publication des conclusions de la recommandation, la loi autorise cependant les parties à demander la non publication ou son différé.

A l'initiative parlementaire et bien que le projet gouvernemental ne contienne aucune disposition, l'assemblée introduisit la création d'une procédure obligatoire de conciliation pour le règlement des conflits dans les entreprises publiques dont le personnel relève d'un statut législatif ou réglementaire et dans les établissements publics dont la liste serait fixée par décret. Tout en laissant le soin à un protocole d'accord entre la direction et les organisations syndicales de l'entreprise publique ou de l'établissement public de fixer la procédure de conciliation, la loi prévoyait l'intervention non seulement du ministre de tutelle mais aussi, si le différend portait sur la rémunération d'activité ou de retraite, des ministres chargés du travail et des finances.

7. Les dispositions actuelles issues de la loi du 13 novembre 1982

La loi n° 82-957 du 13 novembre 1982 relative à la négociation collective et au règlement des conflits collectifs apporta les dernières modifications aux dispositions du code du travail.

L'orientation fondamentale du gouvernement étant de développer la politique contractuelle, la loi introduit notamment une obligation de négocier annuellement sur les salaires et la durée du travail. Dans cette perspective de voir la négociation constituer une voie habituelle et normale pour résoudre les tensions, des modifications au demeurant limitées furent apportées au code du travail.

C'est ainsi que la nouvelle rédaction de l'article L. 523-1 du code du travail rend facultative la procédure de conciliation (commission nationale ou régionale). De ce fait, la procédure de médiation devrait être facilitée puisqu'elle peut être engagée directement.

En ce qui concerne la procédure de médiation, à l'issue d'un délai de huit jours, le médiateur constate l'accord ou le désaccord des parties sur sa proposition de règlement du conflit. Si aucune d'elles ne l'a récusé formellement, le médiateur constate l'accord qui produit les mêmes effets qu'une convention ou qu'un accord collectif de travail.

Quelques autres modifications furent apportées sur des points mineurs mais, d'une façon générale, la loi de 1982 ne parvint pas, comme le montrent les tableaux ci-après, à endiguer la diminution constante du recours aux dispositions du code du travail en matière de règlement pacifique des conflits collectifs du travail, ni à leur redonner force et vigueur.

Le nombre de conflits soumis à la commission nationale de conciliation est désormais nul et celui des conflits soumis aux commissions régionales de conciliation n'a cessé de diminuer. Le taux de conciliations effectuées est très faible.

Fig. 27 : CONFLITS SOUMIS A LA COMMISSION NATIONALE ET AUX COMMISSIONS RÉGIONALES DE CONCILIATION

Années	Commission nationale de conciliation		Commissions régionales de conciliation		Total		Nombre de grèves
	Réunions	Conciliations	Réunions	Conciliations	Réunions	Conciliations	
1975	3	0	33	13	36	13	3 888
1976	5	1	54	18	59	19	4 348
1977	3	1	31	6	34	7	3 302
1978	1	1	22	7	23	8	3 206
1979	4	1	31	9	35	10	3 104
1980	4	1	18	1	22	2	2 107
1981	4	1	27	2	31	3	2 504
1982	3	1	42	8	45	9	3 240
1983	0	0	23	8	23	8	2 929
1984	1	0	23	7	24	7	2 612
1985	0	0	11	2	11	2	1 957
1986	0	0	5	3	5	3	1 469
1987	0	0	5	0	5	0	1 457
1988	0	0	12	1	12	1	1 898
1989	0	0	11	7	11	7	1 781
1990	0	0	15	8	15	8	1 558
1991	0	0	5	2	5	2	1 330
1992	0	0	5	3	5	3	1 345
1993	0	0	1	0	1	0	1 361
1994	0	0	4	2	4	2	1 482
1995	0	0	0	0	0	0	2 066

Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité.

Le nombre de conflits soumis à la procédure de médiation au sens de l'article L. 524-1 du code du travail reste aussi des plus limités.

Certes, le tableau n'intègre pas les recours à des médiateurs effectués hors de la procédure prévue par le code du travail mais, dans tous les cas, le nombre n'est que de quelques unités par an. En toute hypothèse, les espoirs mis, dès 1955-1957, dans cette nouvelle procédure de médiation n'ont pas porté les fruits escomptés. La diminution du nombre des grèves déjà perceptible avant la loi de 1982 n'est pas sans effet sur cette situation mais d'autres éléments non répertoriés telles que les interventions de l'inspection du travail mériteraient, sans doute, d'être pris en compte pour apprécier cette évolution du recours à ces modes de règlements des conflits collectifs.

Fig. 28 : CONFLITS SOUMIS A LA PROCÉDURE DE MÉDIATION
(prévus à l'article L 524-1 et suivants du code du travail)

Années	Réussites	Echecs	Total
1975	4	1	5
1976	2	2	4
1977	1	1	2
1978	1	1	2
1979	0	2	2
1980	1	3	4
1981	1	2	3
1982	4	5	9
1983	3	3	6
1984	2	6	8
1985	0	3	3
1986	0	0	0
1987	0	0	0
1988	0	0	0
1989	2	1	3
1990	0	0	0
1991	0	1	1
1992	0	0	0
1993	0	0	0
1994	0	0	0
1995	0	0	0
1996	0	0	0

Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité.

Enfin, en ce qui concerne la procédure d'arbitrage, les dernières réunions de la cour supérieure d'arbitrage datent de 1983. Ce qui confirme que cette forme de règlement est totalement tombée en désuétude.

Fig. 29 : RÉUNIONS DE LA COUR SUPÉRIEURE D'ARBITRAGE

Année	Nombre de séances
1975	3
1976	0
1977	1
1978	2
1979	0
1980	0
1981	2
1982	0
1983	5
Depuis 1984	-

Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité.

B - LES DISPOSITIONS PARTICULIÈRES APPLICABLES AU SERVICE PUBLIC

L'impossibilité de distinguer l'Etat-puissance publique de l'Etat-employeur conduit à constater l'existence du particularisme de la situation d'agents de l'Etat qui ne sont pas des salariés ou des employés dans des conditions de droit privé.

Dès le XV^e siècle, les « officiers » titulaires des emplois publics bénéficiaient de dispositions particulières. Le particularisme de la fonction publique fut renforcé à la Révolution par la reconnaissance de la spécificité des règles applicables dont les litiges relevaient des juridictions administratives. L'autonomie juridique de la fonction publique fondée sur un régime exorbitant du droit commun conduit à considérer les garanties statutaires accordées comme octroyées par l'Etat dans l'intérêt du bon fonctionnement de l'administration.

De ce fait, le droit du travail ne s'applique pas à la fonction publique et l'action syndicale et le recours à la grève étaient autrefois jugées incompatibles avec les garanties statutaires.

Même si la première amicale des conducteurs des ponts et chaussées date de 1855 et la première association d'instituteurs publics de 1868, la loi du 21 mars 1884 autorisant les syndicats professionnels n'était pas applicable aux agents de l'Etat. Opposé à la création de syndicats, le gouvernement tolérait les groupements fondés sur d'autres bases comme, par exemple, des amicales. C'est la loi du 1^{er} juillet 1901 qui permit aux fonctionnaires de se regrouper généralement sous forme d'associations. De 1901 à 1907, plus de 516 déclarations d'associations de fonctionnaires furent recensées.

Menaces et sanctions disciplinaires ne purent empêcher l'évolution des idées à laquelle participèrent des personnalités de la pensée politique. Dès lors, se crée en 1905, à partir d'associations et de syndicats, la Fédération générale des fonctionnaires. Il fallut attendre 1924 pour que le président du Conseil, Edouard Herriot, prescrive aux préfets, par voie de circulaire, de prendre des contacts officiels avec les syndicats de fonctionnaires. Mais au plan juridique, ceux-ci restaient illégaux et leurs interventions sanctionnées par les tribunaux.

Le gouvernement de Vichy, par un acte dit Loi du 15 octobre 1940, prononça la dissolution de tous les groupements de fonctionnaires. Un autre acte dit Loi n° 3981 du 14 septembre 1941 portant statut des fonctionnaires autorisa des associations d'agents d'une même administration dont les statuts devaient être approuvés et les dirigeants agréés.

Il fallut attendre la loi du 19 octobre 1946 pour que le droit syndical soit reconnu aux fonctionnaires.

De même, la suppression du délit de coalition par la loi du 25 mai 1864 n'a pas entraîné la reconnaissance du droit de grève pour les agents de l'Etat qui « sont par contre soumis, en acceptant leur emploi, à toutes les obligations dérivant des nécessités mêmes du service public et ont renoncé à certaines facilités telles que le droit de grève... qui seraient incompatibles avec la continuité indispensable à la marche dudit service et à la vie nationale »⁸⁹.

Si l'histoire ne retient pas de grèves dans les services publics au cours du XIX^e siècle, il n'en est pas de même au XX^e à commencer, en 1909, par les grèves des Postes et en 1910, des cheminots à l'encontre desquels Aristide Briand lança un ordre de réquisition.

⁸⁹ Conseil d'Etat, 13 janvier 1922, *Boisson*.

Selon une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, la grève est un acte illicite par lequel les « agents préposés aux services publics ne commettent pas seulement une faute professionnelle mais se placent eux-mêmes, par un acte collectif, en dehors de l'application des lois et règlements⁹⁰ ». De ce fait, les sanctions peuvent être infligées sans le respect des garanties habituelles en matière disciplinaire. Toutefois, la formule consacrée « selon la jurisprudence constante du Conseil d'Etat... » ne doit pas conduire à conclure à une avalanche de contentieux : sur une période de quarante ans (1910-1950), la Haute juridiction a eu à quatre reprises à se prononcer sur la question de la grève des fonctionnaires ou des agents des chemins de fer⁹¹.

L'acte dit Loi du 14 septembre 1941 interdit toute grève dans la fonction publique : « tout acte d'un fonctionnaire portant atteinte à la continuité indispensable de la marche normale du service public qu'il a reçu pour mission d'assurer constitue le manquement le plus grave à des devoirs essentiels. Lorsqu'un acte de cette nature résulte d'une action collective ou concertée, il a pour effet de priver le fonctionnaire des garanties prévues par le présent statut en matière disciplinaire ».

A cette période d'interdiction succéda, à la Libération, une situation de relative indétermination. En effet, l'affirmation du principe constitutionnel du droit de grève dans le préambule de la Constitution ne s'accompagna de la publication d'aucun texte définissant les conditions d'exercice de ce droit.

Le statut général des fonctionnaires issu de la loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946, pas plus que celui issu de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959, ne contient de dispositions sur les cessations collectives de travail et sur les modes de règlement des conflits collectifs.

En revanche, plusieurs dispositions législatives interdisent le droit de grève à certaines catégories de personnels :

- compagnies républicaines de sécurité : loi n° 47-2384 du 27 décembre 1947⁹² ;
- personnels de police : loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948⁹³ ;
- services extérieurs de l'administration pénitentiaire : ordonnance n° 58-696 du 6 août 1958⁹⁴ ;
- magistrats : ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958⁹⁵.

D'autres dispositions furent prises :

⁹⁰ Conseil d'Etat, 7 août 1909, *Winckell*, rec. p.826 ; 6 août 1910, *Almaric et les autres*, Rec. p. 720 ; 1^{er} mars 1912, *Tuchit et les autres*, Rec. p. 302.

⁹¹ Arrêts *Winckel* (7 avril 1909), *demoiselle Minaire* (22 octobre 1937), *Jarrigon* (18 avril 1947), *Dehaene* (7 juillet 1950).

⁹² Loi n° 47-2384 du 27 décembre 1947 portant réorganisation des compagnies républicaines de sécurité, *Journal officiel de la République française* du 28 décembre 1948.

⁹³ Loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948 portant statut spécial des personnels de police, *Journal officiel de la République française* du 28 décembre 1948.

⁹⁴ Ordonnance n° 58-696 du 6 août 1958 portant statut spécial des personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire, *Journal officiel de la République française* du 7 août 1958.

⁹⁵ Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, *Journal officiel de la République française* du 23 décembre 1958.

- en 1964 pour les officiers contrôleurs de la navigation aérienne⁹⁶ ;
- en 1968 pour les personnels des transmissions du ministère de l'intérieur⁹⁷ ;
- en 1971 pour les ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile⁹⁸ ;
- en 1972, pour les militaires⁹⁹.

Il convient d'ajouter le décret n° 50-699 du 19 juin 1950 qui, implicitement, ne reconnaît pas le droit de grève et le droit syndical aux membres du corps préfectoral.

A ces différents textes législatifs ou réglementaires concernant des catégories de personnels bien identifiées, il faut adjoindre, des arrêtés¹⁰⁰, des circulaires¹⁰¹ ou des lettres¹⁰² des présidents du Conseil ou des ministres destinées à encadrer voire limiter l'exercice du droit de grève.

Avec le recul, il est frappant de constater que ces textes de valeur et de portée juridique différentes ont été pris non dans le cadre de l'élaboration d'une réglementation qu'appelait le préambule de la Constitution mais, le plus souvent, à l'issue de tensions sociales particulièrement fortes ou dans un climat politique guère propice à une réflexion sereine.

C'est ainsi que les décisions de priver du droit de grève les personnels des CRS et de la police ont été prises après les grèves de ces derniers en 1947 et 1948. De même, en ce qui concerne les personnels de transmissions du ministère de l'intérieur, la décision intervient après les événements de mai-juin 1968, non pas sous la forme d'un statut spécial dérogatoire à l'ordonnance de 1959 portant statut général des fonctionnaires mais sous la forme d'un article inséré dans la loi de finances rectificative pour 1968.

Il était certainement difficile au législateur de répondre à l'invitation du Constituant et d'élaborer une réglementation du droit de grève comportant des dispositions relatives au règlement des conflits collectifs du travail. Cependant, cette absence de réglementation renvoyait la responsabilité sur le juge. Le malaise résultant de cette situation est parfaitement exprimé par François Gazier, commissaire du gouvernement dans les conclusions d'un arrêt resté célèbre : « Lorsque dans un Etat, l'autorité constituante est volontairement équivoque,

⁹⁶ Loi n° 64-650 du 2 juillet 1964 relative à certains personnels de la navigation aérienne, *Journal officiel de la République française* du 3 juillet 1964.

⁹⁷ Loi de finances rectificative pour 1968 n° 68-695 du 31 juillet 1968, *Journal officiel de la République française* du 2 août 1968.

⁹⁸ Loi n° 71-458 du 17 juin 1971 relative à certains personnels de l'aviation civile, *Journal officiel de la République française* du 18 juin 1971.

⁹⁹ Loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires, *Journal officiel de la République française* du 14 juillet 1972.

¹⁰⁰ Par exemple, arrêté du secrétaire d'Etat aux travaux publics, aux transports et au tourisme du 28 mars 1956 imposant un préavis aux fonctionnaires et agents concourant directement à la sécurité aérienne.

¹⁰¹ Circulaires de Pierre Mendès-France (25 septembre 1954) et Guy Mollet (14 mai 1956), présidents du Conseil.

¹⁰² Lettres de Christian Pineau (24 janvier 1950) puis de Robert Buron (10 mai 1961), présidents du Conseil au président du conseil d'administration de la SNCF.

l'autorité législative systématiquement défaillante, l'autorité gouvernementale perpétuellement hésitante, ce n'est pas le juge à lui seul qui peut redresser la situation ».

C'est aussi avec une précipitation certaine qu'en juillet 1963 le gouvernement soumit, à l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, un projet de loi relatif à certaines modalités de la grève dans les services publics.

Les dispositions de ce projet devenu la loi n° 63-777 du 31 juillet 1963 avaient pour effet :

- d'imposer un préavis de cinq jours ;
- d'interdire les grèves tournantes ;
- de sanctionner l'inobservation de ces dispositions ;
- de confirmer les modalités de retenues sur salaires.

Mais la caractéristique essentielle de cette loi est qu'elle définissait, pour la première fois, le champ d'application de ces dispositions.

En effet, comme cela a déjà été évoqué au chapitre précédent¹⁰³, il n'existe pas de définition législative ou réglementaire du « service public » ou des « services publics ». A l'exception des dispositions législatives précitées concernant certaines catégories de personnel de la fonction publique de l'Etat, l'interdiction ou les restrictions apportées à l'exercice du droit de grève résultaient des décisions des juridictions saisies, principalement de la juridiction administrative qui appréciait à la fois la notion de continuité des services publics et la situation des agents dont la présence était jugée nécessaire.

Compte tenu de la rédaction de l'article premier, les dispositions de la loi de 1963 s'appliquent dans trois secteurs dont deux seulement ont des contours bien définis.

Le premier secteur recouvre les personnels relevant de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale à l'exception des personnels des communes de moins de 10 000 habitants.

Un deuxième secteur est composé des salariés ou agents des entreprises publiques à statut législatif ou réglementaire. Sur ce point la loi renvoyait explicitement à une liste des entreprises fixée par un décret du 1^{er} juin 1950. Ce décret, intégré à l'article D. 134-1 du code du travail, donnait une liste de 24 entreprises au nombre desquelles figuraient notamment : Banque de France, Air-France, Aéroports de Paris, SNCF, RATP, Charbonnages de France, Houillères de bassin, EDF, GDF... Le recours à cette liste constitue pour les entreprises citées une présomption à caractère irréfragable de participation au service public et n'est pas sans susciter des interrogations : en quoi les mines de potasse participent-elles plus au service public que les mines de fer qui ne sont pas citées...

Le troisième et dernier secteur est une zone aux contours mal définis, à savoir les entreprises, organismes ou établissements publics ou privés chargés de

¹⁰³Cf. p.45.

la gestion d'un service public. Si, dans un certain nombre de cas, les plus importants, cette définition peut paraître claire : les établissements publics tels que les chambres de commerce et d'industrie, les chambres d'agriculture, les caisses nationales de sécurité sociale, les offices de HLM... sont compris dans le champ d'application de la loi, il reste néanmoins des zones d'incertitude qui ouvrent des cas de recours au juge pour la détermination de leur situation. C'est ainsi que la Compagnie générale des matières nucléaires (Cogéma)¹⁰⁴, filiale du Commissariat à l'énergie atomique et des associations de formation professionnelle furent, par décision du juge, considérées comme participant au service public ce qui implique le respect des dispositions de la loi de 1963.

D'une façon générale, il est possible de considérer que le législateur a souhaité uniformiser le statut, au regard de la grève, de toutes les personnes participant au service public sans tenir compte de leur situation privée ou publique au risque d'interprétation parfois extensive quant à l'obligation du préavis.

Hormis, les privations totales du droit de grève et l'obligation du préavis, d'autres textes ont introduit la possibilité de recourir à un service minimum dans les deux cas suivants.

D'une part, la loi du 30 septembre 1986 permet d'assurer la continuité du service public dans le cas de la radiotélévision publique. D'autre part, une dernière illustration de l'application du service minimum se trouve dans la loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984¹⁰⁵ qui a défini les missions devant être assurées en toute circonstance (continuité de l'action gouvernementale, exécution des missions de défense nationale, maintien des liaisons pour éviter l'isolement de la Corse, des DOM-TOM...). Un décret¹⁰⁶ d'application a désigné avec précision les services nécessaires à l'exécution des missions prévues par la loi.

Il convient de souligner que, pour la première fois, une loi revenait sur une interdiction totale de la grève à certaines catégories de personnels en abrogeant des dispositions antérieures après une réflexion et une concertation de plus de deux ans avec les organisations syndicales.

Parmi les reproches avancés en ce qui concerne les services publics, celui relatif à l'absence de procédure de règlements des conflits du travail revient le plus souvent.

Dans les entreprises publiques et les établissements publics industriels et commerciaux à statut les différends collectifs peuvent être soumis, en application de l'article L. 523-7 du code du travail, soit à une procédure particulière de conciliation spécifique à l'entreprise ou à l'établissement, soit à la procédure de droit commun.

¹⁰⁴Cass. Soc. 5 juillet 1984.

¹⁰⁵Loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984 abrogeant certaines dispositions des lois n° 64-650 du 2 juillet 1964 relative à certains personnels de la navigation aérienne et n° 71-458 du 17 juin 1971 relative à certains personnels de l'aviation civile et relative à l'exercice du droit de grève dans les services de la navigation aérienne, *Journal officiel de la République française*, 1^{er} janvier 1985, p.9.

¹⁰⁶Décret n° 85-1332 du 17 décembre 1985, *Journal officiel de la République française*, 18 décembre 1985, p 14735.

La procédure spécifique est établie par accord entre les organisations les plus représentatives, la direction et le ministre de tutelle. La présence des représentants des ministres chargés du travail et des finances est de droit lorsque les différends portent sur les rémunérations d'activité ou de retraite.

En revanche, en ce qui concerne la fonction publique au sens large (de l'Etat, la fonction publique hospitalière, fonction publique territoriale), aucune disposition ne prévoit ou ne vient organiser une procédure de règlement des conflits collectifs. A l'obligation du dépôt de préavis ne répond aucun signe, aucun geste pour amorcer ou renouer un dialogue, une discussion. Un arrêt du Conseil d'Etat¹⁰⁷ confirme cette situation en précisant que rien n'oblige l'administration à répondre au dépôt d'un préavis.

A plusieurs reprises, lors de débats parlementaires, le gouvernement a été interpellé sur ce problème de procédure de règlement des conflits. Ces propositions ont toujours été rejetées. D'une part, le gouvernement repousse l'idée d'un éventuel arbitrage car l'intervention d'un tiers pouvant imposer une décision à l'Etat est contraire à toute la tradition juridique française y compris par le fait qu'elle pourrait faire échec aux votes du Parlement. D'autre part, l'existence d'une négociation permanente, au niveau du ministre chargé de la Fonction publique, est souvent évoquée pour ne pas faire application de la procédure de conciliation.

Une telle attitude est cependant incohérente avec le dernier alinéa de l'article L. 521-3 du code du travail introduit par la loi du 13 novembre 1982 aux termes duquel : « Pendant la durée du préavis, les parties sont tenues de négocier ». De plus, l'article 8 de la loi n° 83-634 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que « Les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour conduire, au niveau national, avec le gouvernement, des négociations préalables à la détermination de l'évolution des rémunérations et pour débattre avec les autorités chargées de la gestion, aux différents niveaux, des questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail ».

II - UNE RECONNAISSANCE RÉCENTE DE LA MÉDIATION JUDICIAIRE

Les contentieux du droit du travail sont, souvent, présentés comme se répartissant entre : le conseil de prud'hommes (pour les litiges individuels), le tribunal d'instance (pour le contentieux électoral) et le tribunal de grande instance (pour les conflits collectifs).

Cette présentation, plutôt schématique, méconnaît la place occupée directement ou indirectement par cette dernière juridiction en matière de droit du travail et, notamment, sous la forme de la juridiction de référé.

C'est ainsi que le président du tribunal de grande instance peut être saisi, en référé, pour voir ordonner des mesures propres à faire cesser un risque sérieux d'atteinte à l'intégrité physique d'un travailleur (article L. 263-1 du code du travail), pour se prononcer sur les expertises du comité d'hygiène, de sécurité et

¹⁰⁷ Conseil d'Etat., *Fédération nationale des syndicats libres des PTT*, 31 octobre 1986.

des conditions de travail (article L. 236-9 du code du travail) ou du comité d'entreprise (article L. 434-6 du code du travail).

Toutefois, c'est en matière de conflits du travail et, principalement, lors de l'occupation des lieux de travail que se posent, au président du tribunal de grande instance statuant en référé, d'importants et délicats problèmes qui divisent souvent les commentateurs de la jurisprudence¹⁰⁸.

La pratique la plus fréquente est la saisine, par l'employeur, du juge des référés afin d'obtenir, sur la base de la voie de fait et en invoquant l'urgence dans le cadre des articles 808 ou 809 du nouveau code de procédure civile¹⁰⁹, une ordonnance d'expulsion des grévistes. Sans entrer dans l'analyse de la jurisprudence et de la diversité des décisions prises, il convient d'observer que, dans le cas d'une décision d'expulsion rendue par le juge des référés, l'exécution de cette décision de justice est subordonnée à l'accord des pouvoirs publics. Pour différents motifs d'opportunité ou d'ordre public, ceux-ci hésitent ou refusent le recours à la force publique afin d'éviter des affrontements préférant rechercher une solution plus pacifique.

La difficulté ou l'impossibilité de faire exécuter une ordonnance d'expulsion constitue une réalité incontournable que les juridictions ont prise en compte en cherchant, en amont, une solution constructive. En effet, dans la plupart des litiges, les parties ne sont pas appelées à se revoir. En revanche, dans les conflits collectifs du travail, « les parties sont condamnées, quelle que soit la décision du juge, à vivre ensemble, à se côtoyer quotidiennement dans l'entreprise et si même on veut aller au fond des choses, à oeuvrer dans le même but¹¹⁰ ». C'est ainsi que sont apparus des jugements tendant à subordonner la décision relative à l'expulsion à un supplément d'enquête pour dégager les conditions de l'ouverture de négociation ou rechercher les bases d'un compromis. Cette mission est confiée à un mandataire de justice, un expert parfois qualifié de « consultant » ou, bien que cette désignation ne soit pas faite dans le cadre des articles L. 523-1 ou L. 524-1 et suivants du code du travail, de « conciliateur » ou de « médiateur ».

Les faits dont dépend la solution du litige pouvant à la demande des parties ou d'office être l'objet de toute mesure d'instruction légalement admissible¹¹¹, le juge peut désigner toute personne de son choix pour l'éclairer, par des constatations, par une consultation ou par une expertise, sur une question de fait requérant les lumières d'un technicien¹¹².

¹⁰⁸ Bernard Brunet, *Le juge des référés et la grève* Liaisons sociales - mensuel, juin 1997.

¹⁰⁹ Article 808 du nouveau code de procédure civile : « Dans tous les cas d'urgence, le président du tribunal de grande instance peut ordonner en référé toutes les mesures qui ne se heurtent à aucune contestation sérieuse ou que justifie l'existence d'un différend ».

Article 809 du nouveau code de procédure civile : « Le président peut toujours, même en présence d'une contestation sérieuse, prescrire en référé des mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite ».

¹¹⁰ Jacques Charlot, président de chambre à la cour d'appel de Paris, *Le président du tribunal de grande instance et le droit du travail*, Droit social n° 6, juin 1985.

¹¹¹ Article 143 du nouveau code de procédure civile.

¹¹² Article 232 du nouveau code de procédure civile.

La mission du technicien (expert, consultant, conciliateur, médiateur...), déterminée explicitement par le juge, varie en fonction des caractéristiques du conflit mais, en général, consiste à se rendre sur les lieux, réunir les parties, recueillir tous les renseignements sur l'ampleur et l'origine du conflit ainsi que sur les moyens d'y mettre fin et de faire un rapport au juge. L'accomplissement de cette mission peut avoir pour effet de provoquer ou de stimuler une tentative de négociation dans la mesure où le juge subordonnerait en quelque sorte la décision d'expulsion à la preuve que les négociations ont échoué du fait des salariés grévistes ou de leurs représentants et non de l'employeur. Dans tous les cas, le rapport est de nature à éclairer le juge pour les décisions qu'il pourra prendre ultérieurement, tant en matière d'expulsion, que d'actions en responsabilité...

Le premier recours à la médiation judiciaire dans le cadre d'un conflit du travail aurait été décidé par le président du tribunal de grande instance de Paris en 1967. Cette mission d'expert qui avait reçu l'accord des parties aboutit à un accord. Ce succès favorisa, dans les années soixante-dix¹¹³, le développement de cette procédure de désignation d'un mandataire de justice permettant de débloquer la situation. La désignation d'un médiateur par le juge des référés fut notamment utilisée, lors des conflits qui rencontrèrent un certain écho dans la presse : Renault-Erpagny, Banque de France, SNECMA, Cogéma, Michelin, Imprimerie Jean Didier, Air Inter, Aluminium-Péchiney, Radio-France, GEC-ALSTHOM, SOCHATA...

Conformément à l'article 240 du nouveau code de procédure civile, le technicien ne peut recevoir la mission de concilier les parties et, si les parties viennent à se concilier, l'expert doit constater que sa mission est sans objet et doit en faire rapport au juge¹¹⁴ qui, seul, a le pouvoir de conférer force exécutoire à l'acte. Cette interdiction de donner à l'expert une mission de conciliateur est apparue peu réaliste et non conforme à l'objectif véritablement recherché par la désignation d'un tiers : elle est « dépourvue de toute efficacité pratique¹¹⁵ ». Mais, le principe posé par l'article 21 du nouveau code de procédure civile, selon lequel, il entre dans la mission du juge de concilier les parties, permet au juge judiciaire de travailler à la solution pacifique des conflits collectifs en soulignant que l'institution prétorienne de la médiation n'est qu'une modalité d'un processus que le juge a légalement mission de favoriser¹¹⁶.

Le recours à cette procédure judiciaire a été controversé et parfois présenté comme en concurrence avec les procédures du code du travail. Constatant la désaffection pour les procédures du code du travail et, dans le même temps, le développement de cette pratique, certains auteurs parlèrent de

¹¹³Trib.gr.inst. Bobigny, 12 février 1974 (aff. Rateau), Trib.gr.inst. Bordeaux, 14 juin 1974 et 10 juillet 1974, *Dr. soc.* 1975, 128, note Jean Savatier, Trib.gr.inst. Bordeaux, 19 décembre 1977, *D.* 1978, 637, note Hélène Sinay et G. Wiederkehr.

¹¹⁴Article 281 du nouveau code de procédure civile.

¹¹⁵R. Perrot, *Rev.trim.dr.civ.* 1980, 162 commentaires de Civ.2°, 21 mars 1979, *Bull.* II, p. 64.

¹¹⁶CA Paris, *SNECMA*, 16 mai 1988.

« judiciarisation »¹¹⁷ des conflits collectifs. Il faut cependant faire remarquer que les tribunaux ne se sont pas emparés d'eux-mêmes des affaires : l'initiative en revient à l'une ou l'autre des parties et, parfois, aux deux. De plus, les conflits portés devant le juge judiciaire se situent au paroxysme d'une crise (conflits d'une certaine durée, occupation des locaux...), souvent après des interventions, vaines, de l'inspecteur du travail et des pouvoirs publics et l'échec ou le refus de procédures de conciliation (conventionnelle ou légale). Il est, dès lors, difficile de raisonner en termes de concurrence mais plutôt conviendrait-il d'évoquer une notion de complémentarité offerte par notre système juridique permettant aux parties d'utiliser des stratégies différentes ou différenciées.

Il est difficile d'affirmer que le recours à l'expert offre plus de garanties de succès que les procédures du code du travail car il se situe à des instants différents du déroulement du conflit, utilise le cadre plus solennel de l'appareil de l'institution judiciaire. Le système présente une souplesse certaine même si on rencontre, comme lors des procédures du code du travail, la difficulté à trouver, immédiatement, la personne compétente et disponible pour accomplir cette mission. Il faut aussi tenir compte de l'aspect financier : les parties pouvant être tenues de consigner une provision.

Si, dans la pratique, la mission du technicien désigné par le juge des référés est semblable à celle du conciliateur ou du médiateur désigné dans les conditions prévues au code du travail, elle se situe dans un cadre juridique différent. Dans le premier cas, il s'agit d'une mesure d'instruction d'une procédure judiciaire tandis que, dans le second, il s'agit d'une activité extra-juridictionnelle. La perspective d'une décision du juge laisse peser en quelque sorte une contrainte sur les parties à l'instance.

Si les statistiques publiées par le ministère de la justice comportent une rubrique « conflits collectifs », il n'est cependant pas possible d'effectuer une distinction selon l'objet de la demande. Le nombre de désignations de « médiateur » effectuées dans ce cadre ne peut être connu.

A titre indicatif, sur la période 1988 à 1996, la rubrique « conflits collectifs » mentionne, en moyenne, trente-sept affaires par an. Durant la même période, le ministère du travail a dénombré, en moyenne, 1 600 grèves. Une étude serait nécessaire pour obtenir une vue précise de la situation mais, en tout état de cause, le phénomène de judiciarisation des conflits collectifs du travail ne paraît pas revêtir l'ampleur dont, vraisemblablement, des effets médiatiques (au sens des moyens d'information) avaient quelque peu exagéré l'importance numérique. Mais il est certain que l'innovation que constituait le recours à cette procédure dans les années soixante-dix ainsi que les contentieux qui s'ensuivirent ont alimenté maintes chroniques juridiques¹¹⁸.

¹¹⁷ Jean-Emmanuel Ray, *Le juge et les conflits collectifs du travail*, Droit social, 1986, Daniel Furjot et Catherine Noël, *La conflictualité en 1986 : bilan statistique et qualitatif*, Travail et Emploi n°34, décembre 1987.

¹¹⁸ Voir notamment les références citées dans les articles suivants : Jean Savatier, *L'expertise ordonnée en référé sur les données et la solution possible d'un conflit collectif*, Droit social n° 2, février 1985 ; Antoine Jeammaud, *Les contentieux des conflits du travail*, Droit social n° 9-10, septembre-octobre 1988.

Des interrogations nouvelles sont nées de la loi du 8 février 1995 relative à la procédure civile¹¹⁹. Cette loi a pour objet d'institutionnaliser la médiation et la conciliation judiciaires en introduisant, dans le code de procédure civile, la possibilité pour le juge après avoir obtenu l'accord des parties, de désigner une tierce personne pour procéder soit « aux tentatives préalables de conciliation... soit à une médiation... pour tenter de parvenir à un accord entre les parties ».

Désormais, en matière de conciliation, la tentative peut être menée par le magistrat ou par une tierce personne désignée par lui parmi les conciliateurs remplissant les conditions de la loi de 1978¹²⁰. En matière de médiation, la désignation ne dessaisissant pas le juge, le magistrat peut prendre à tout moment les mesures qui lui paraissent nécessaires, y compris mettre fin à la médiation¹²¹.

La loi donne ainsi à la conciliation, mais surtout à la médiation, un cadre juridique et une reconnaissance qui leur manquaient. Ces nouvelles dispositions sont applicables aux conflits du travail dont le règlement, par voie de conciliation et médiation, peut être recherché par deux voies distinctes - judiciaire et extrajudiciaire - selon des procédures quasi-identiques. En effet, les pouvoirs du médiateur selon le code du travail (Art. L. 524-2 du code du travail) apparaissent plus étendus que ceux du médiateur judiciaire qui ne dispose pas de pouvoir d'instruction lequel reste une prérogative du juge (Art. L. 131-8 du nouveau code de procédure civile).

La charge des frais de la médiation judiciaire est répartie librement entre les parties (ou à défaut d'accord, par le juge alors que le recours à la médiation du code du travail est gratuite pour les parties : le médiateur ne percevant sur les crédits du ministère chargé du travail qu'une indemnité forfaitaire dont le taux est « variable selon l'importance du différend ». Ce taux fixé par un arrêté de...1980¹²² varie de 900 F à 2 500 F.

Compte tenu des dates de promulgation de la loi et de publication du décret d'application, on manque de recul pour apprécier les effets des nouvelles dispositions relatives à la conciliation et à l'arbitrage et principalement en matière de conflits collectifs de travail¹²³. D'ailleurs, même si ces derniers sont compris dans le champ d'application de ces nouveaux textes, la lecture des

¹¹⁹Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, *Journal officiel de la République française*, 9 février 1995, p.2175.

¹²⁰Décret n° 78-381 du 20 mars 1978 relatif aux conciliateurs modifié par les décrets n° 81-583 du 18 mai 1981, n° 93-254 du 25 février 1993 et n° 96-1091 du 13 décembre 1996. Le texte de 1978 avait institué des conciliateurs pour faciliter, en dehors de toute procédure judiciaire, le règlement amiable des différends portant sur des droits dont les intéressés ont la libre disposition. Les conciliateurs au nombre de 1 400 sont saisis d'environ 70 000 affaires par an pour lesquels ils parviennent à un accord dans plus de la moitié des cas. Près de 50 % des dossiers traités concernent le logement : conflits de voisinage, calcul des charges, récupération de caution... Les interventions sont gratuites et leurs fonctions sont bénévoles.

¹²¹Décret n° 96-652 du 22 juillet 1996 relatif à la conciliation et à la médiation judiciaire, *Journal officiel de la République française*, 23 juillet 1996, p.11125.

¹²²Arrêté du 4 juin 1980 relatif à la rémunération des médiateurs, experts et personnes qualifiées susceptibles d'être appelées à intervenir dans le règlement des conflits collectifs de travail, *Journal officiel de la République française*, 7 juin 1980.

¹²³Bernard Boubli, *La médiation judiciaire : une alternative au contentieux des plans sociaux ?* Semaine sociale Lamy, 27 octobre 1997, n° 859.

débats parlementaires montre que l'objectif essentiellement recherché était de « désencombrer » les tribunaux surchargés, au civil, par les conflits familiaux, le surendettement des familles et au pénal, par la prolifération d'une délinquance de masse indifférenciée, ce qui explique que les aspects « médiation sociale », « médiation familiale », « médiation pénale » l'emportent sur le règlement des conflits collectifs de travail.

Toutefois, si on intègre à ce contexte de surcharge des juridictions, la position de la Conférence nationale des premiers présidents : « les médecines douces que sont la conciliation, la médiation ou l'arbitrage méritent d'être placées au premier rang des modes de règlement des litiges », il semble évident que, vu leur nombre, les conflits collectifs du travail n'étaient pas visés. D'ailleurs, les services du ministère du travail n'ont pas été associés à l'élaboration des textes de 1995 et 1996.

III - DES PRATIQUES DÉVELOPPÉES EN DEHORS DES DISPOSITIONS LÉGALES

Dans le cadre de la présentation de pratiques qui ne sont pas ou peu sanctionnées par le droit, les catégories juridiques utilisées jusque là pour caractériser les modes formels de résolution des conflits sont évidemment inopérantes. Il est donc indispensable de proposer des définitions plus larges de la conciliation et de la médiation, deux termes souvent utilisés indifféremment par et à propos des acteurs dont il sera ici question. Nous reprenons celles que donnaient Hubert Touzard en 1977 :

« Conciliation et médiation définissent deux situations proches mais distinctes en théorie. La conciliation définit un rôle moins actif de la part du tiers : il consiste à réunir ensemble les parties dans des circonstances et une ambiance les plus propices à une discussion sereine pour la recherche d'un accord. Le conciliateur se contente de faciliter les relations et les communications entre les parties. La médiation définit un rôle qui englobe le précédent mais ajoute une part plus active prise par le médiateur : il peut intervenir dans la discussion, faire des suggestions et des propositions ou même formuler des recommandations en vue d'un accord. Mais dans la pratique, la différence est faible. Un conciliateur peut être amené à faire des propositions et un médiateur peut se limiter à un rôle de simple catalyseur¹²⁴ ».

Cependant, certaines des pratiques qui seront envisagées ne peuvent être rattachées à aucune de ces deux notions.

A - LA MÉDIATION INFORMELLE DES INSPECTEURS DU TRAVAIL

1. Une pratique ancienne et spontanée

La fonction première de l'inspection du travail est le contrôle de l'application du droit du travail. Les inspecteurs du travail ont cependant été conduits, en vertu de leur connaissance de la réalité humaine des entreprises, à

¹²⁴Hubert Touzard, *Propositions visant à améliorer l'efficacité de la médiation dans les conflits du travail*, Droit Social n° 4, avril 1977, p.87.

prendre en charge des tâches de conciliation des intérêts souvent divergents des employeurs et des salariés, sans que ce type d'intervention soit toujours prévu par la loi.

La place prise par l'inspecteur du travail dans ce domaine s'explique par le fait qu'il est l'interlocuteur habituel des deux parties ; il n'est donc pas étranger à l'entreprise tout en étant indépendant.

Ce rôle informel de conciliation ou de médiation des inspecteurs est apparu en pleine lumière à l'occasion des grèves du printemps 1936. Il fut alors assuré avec suffisamment d'efficacité pour que les pouvoirs publics en prennent acte lors du vote de la loi du 11 février 1950 en associant des membres du corps de l'inspection du travail à la procédure légale de conciliation dans le cadre régional ou départemental¹²⁵. Nous avons vu précédemment que cette procédure restait en fait très peu utilisée. C'est donc de manière très libre que les inspecteurs placés au plus près des entreprises, c'est-à-dire en section d'inspection, ont au cours du dernier demi siècle continué à tenir ce rôle et à intervenir, avec l'accord des parties, sur une gamme très large de situations conflictuelles, individuelles ou collectives, latentes ou manifestes.

Les réticences des partenaires sociaux vis-à-vis des procédures formelles ont à l'évidence favorisé l'initiative des membres de l'inspection du travail dans le domaine de la résolution des conflits du travail. Le décret du 24 novembre 1977 portant organisation des services extérieurs du travail et de l'emploi, a tardivement et timidement, pris en compte cette pratique, en disposant dans son article 2 que « les inspecteurs assurent un rôle de conseil et de conciliation en vue de la prévention et du règlement des conflits ».

Le rôle de conciliation que les fonctionnaires de l'inspection ont largement développé de leur propre chef, en accord, parfois tacite, avec les partenaires sociaux, paraît aujourd'hui assis sur des bases assez solides. Cependant, il n'a pas toujours fait l'unanimité et, dans l'immédiat après-guerre, certains ont cru à son incompatibilité fondamentale avec la vocation répressive de l'inspection. L'organisation internationale du travail est elle-même longtemps restée hostile à une juxtaposition des missions de contrôle et de conciliation avant de réviser sa position au début des années soixante-dix.

En définitive, cette mission informelle de conciliation trouve sa place dans une approche généraliste qui est celle de l'inspecteur du travail français. De plus, elle paraît complémentaire d'une pratique du contrôle qui repose sur le pouvoir de l'inspecteur du travail d'apprécier la poursuite des infractions : les modes d'action sont gradués et modulés en fonction de la gravité des infractions et de la diversité des situations rencontrées¹²⁶.

Toutefois, des divergences au sein même du corps de l'inspection du travail, ont été soulignées et commentées dans des travaux de la fin des années

¹²⁵ Article 8 de la loi n° 57-833 du 26 juillet 1957 et dispositions des articles R. 523-1 à 523-7 du code du travail relatives au fonctionnement et à la composition des commissions régionales de conciliation.

¹²⁶ Voir *L'inspection du travail*, rapport présenté au nom du Conseil économique et social par M. Marcel Fabre, Journal officiel, brochure n° 4299, 1996, pp. 77-82 ; 86-88 ; 243-249.

soixante-dix¹²⁷. Une équipe de chercheurs de l'université René Descartes-Paris V a réexaminé cette question à la fin des années quatre-vingt et a réalisé une étude de la perception et de la pratique de la médiation informelle par les inspecteurs du travail à partir de l'analyse d'une quarantaine d'entretiens semi-directifs¹²⁸.

2. Les résultats d'une enquête sur la perception et la pratique de la conciliation-médiation par les inspecteurs du travail

2.1. La perception des procédures formelles

Les raisons données par les inspecteurs du travail interrogés pour expliquer l'échec des procédures formelles éclairent le recours aux procédures informelles.

A l'évocation des procédures formelles de résolution des conflits du travail, la réaction des inspecteurs est unanime : elles ne sont pas utilisées. Un signe patent de l'échec de ces procédures est qu'elles sont devenues inconnues. Il ne vient pas à l'esprit des partenaires sociaux de les utiliser, pas plus qu'à celui des inspecteurs du travail de le leur conseiller.

Les rares fois où elles le sont, l'inspecteur n'y participe pas ; cela concerne les grands conflits sociaux.

La lourdeur de ces procédures, opposée au désir des partenaires sociaux de conserver une grande souplesse dans leur démarche, constitue la principale explication de cette déshérence. Par exemple, les délais de convocation de la commission de conciliation ne coïncident pas avec les phases du conflit. Les inspecteurs du travail soulignent en effet que, pour être efficace, une action de conciliation doit intervenir au moment opportun et rapidement. Il est inutile de proposer aux parties de discuter pendant la phase montante du conflit ; il faut sentir le point où la situation commence à mûrir et ensuite aller vite. Cette souplesse nécessaire serait difficilement compatible avec la procédure légale.

2.2. La perception que les inspecteurs du travail ont de leur propre pratique

Les entretiens ont fait ressortir la difficulté que les inspecteurs ont à définir cette pratique en termes généraux. Selon les interlocuteurs, des concepts différents recouvrent une même réalité : ils parlent de conseil, de renseignement ou de régulation sociale. Pour beaucoup, les termes de médiation informelle ne sont pas opératoires. Une majorité d'entre eux considère qu'il s'agit d'une pratique qui relève de la personnalité propre de chacun. Cette pratique personnelle est également susceptible d'évoluer dans le temps : chaque expérience contribue à façonner l'intervention suivante. Certains inspecteurs ont fait observer que les pratiques - mais non les conceptions - se rejoignent après quelques années passées en section d'inspection. Il ressort de ces témoignages

¹²⁷Jean-Luc Bodiguel, *Les services extérieurs du travail et de l'emploi*, document remis au Ministre du travail et de la participation, septembre 1979. Jean-Paul Bachy, *L'Etat des conflits*, Revue française des affaires sociales, 1980, pp. 145-175.

¹²⁸Hubert Touzard, Florence Gros, Magali Musialski, Alain Troussard et Anne Wygladalski, *Les inspecteurs du travail et leur fonction de médiation dans les relations du travail*, Laboratoire de Psychologie sociale, Université René Descartes, décembre 1988.

que la médiation informelle des inspecteurs du travail est soumise à une grande variation intra et inter-individuelle.

Les interventions en conciliation/médiation des inspecteurs du travail dépassent aussi, dans les faits, le clivage entre conflits individuels et conflits collectifs.

a) L'intervention de l'inspecteur du travail dans les litiges individuels

Les inspecteurs du travail préfèrent, en général, parler de litiges plutôt que de conflits individuels.

L'inspection du travail n'a en principe aucune compétence pour intervenir à ce niveau. Une majorité des inspecteurs interrogés (56 %) sont conscients d'aller au delà de leur stricte compétence lorsqu'ils interviennent suite à la demande d'un salarié. Ils sont également 56 % à affirmer qu'ils n'interviennent pas si le litige ne relève pas du droit (par corollaire, 41 % disent intervenir quand le problème relève de l'application du droit). Les inspecteurs expriment ainsi une sorte de « gêne » puisqu'ils reconnaissent en majorité aller au-delà de leurs compétences tout en affirmant ne pas intervenir si le litige ne relève pas de celles-ci.

Au-delà du dilemme entre le droit et la pratique, cette recherche de solutions informelles s'imbrique dans l'activité de contrôle et c'est à l'occasion de celui-ci que l'inspecteur s'efforcera de résoudre à l'amiable les petits litiges individuels. 82 % des inspecteurs interrogés estiment que ces interventions, loin d'être antinomiques, sont complémentaires du contrôle de l'application de la réglementation.

Durant la visite de l'entreprise et la discussion avec l'employeur, l'inspecteur se renseigne sur l'état du litige. L'enquête semble avoir montré que cette pratique était proportionnellement plus fréquente dans les secteurs de l'agriculture et des transports dont la plupart des entreprises ne dépassent pas 11 salariés - premier seuil nécessitant une représentation du personnel - ce qui explique le caractère très personnel et parfois passionné des rapports entre employeur et salariés. Le rôle de conseil et de conciliation de l'inspecteur du travail est alors primordial car l'employeur n'est pas toujours au fait de l'évolution réglementaire et législative et les salariés, en l'absence de représentation du personnel, éprouvent souvent des difficultés à faire valoir des droits qu'ils connaissent mal. Dans ce contexte, la tâche essentielle de l'inspecteur est bien de dire le droit et de faire respecter son application.

La démarche qu'il adopte ne varie guère : il se renseigne auprès de l'autre partie et examine si le problème est d'ordre juridique. Si tel est le cas, il rappelle cette règle à la partie contrevenante. S'il n'y a pas méconnaissance flagrante d'une règle de droit, c'est là que certains inspecteurs du travail vont plus loin que d'autres dans leur mission de « bons offices ». La plupart s'assignent cependant des limites dans leurs interventions et s'ils ne refusent jamais un renseignement, ils ne donnent pas suite aux demandes qu'ils estiment insuffisamment fondées. Toute la question est alors pour eux de savoir à quel moment ils décident de s'abstenir. La frontière entre le strict respect des missions et l'intervention au-

delà de la stricte compétence juridique de l'inspecteur est floue et repose largement sur son appréciation de la situation qui lui est soumise.

Ces interventions sur litiges individuels, même si elles sont juridiquement mal assurées, paraissent constituer un élément important de régulation des relations sociales dans certaines entreprises. En quelque sorte, nécessité fait loi. Cette démarche empirique des inspecteurs du travail semble s'inscrire dans une perspective plus large de prévention des conflits. A ce titre, il convient de souligner que la majorité des inspecteurs interrogés dans le cadre de cette enquête se sont déclarés convaincus de jouer un rôle, à travers leur pratique quotidienne, dans la prévention des conflits collectifs. De l'aveu même des intéressés, cette action préventive est difficile à apprécier dans ses effets puisque, par définition, elle empêche les conflits d'éclater.

b) L'intervention de l'inspecteur du travail dans les conflits collectifs

L'intervention informelle des inspecteurs du travail dans les conflits collectifs ne leur pose pas de cas de conscience puisqu'elle découle d'une compétence qui leur est explicitement reconnue par le décret du 24 novembre 1977.

Ils constatent néanmoins que ces interventions « à chaud », dans des conflits ouverts, sont globalement limitées et peu prenantes par rapport aux autres missions en raison de la baisse générale de la conflictualité.

Sans doute moins fréquente qu'elle ne l'a été, la médiation de l'inspecteur du travail n'en est pas moins intense. Des inspecteurs soulignent la disponibilité qui doit être la leur lorsqu'un conflit survient.

L'inspecteur du travail intervient la plupart du temps à la demande des parties : dans 74 % des cas selon l'enquête. Il intervient plus rarement de son propre chef : 31 % des personnes interrogées ont évoqué ce cas de figure (le total supérieur à 100 % s'explique par le fait que certains inspecteurs ont donné les deux réponses en disant que cela dépendait des circonstances).

D'après l'enquête, les raisons de l'appel à l'inspecteur du travail sont de deux ordres : les unes tiennent à la personnalité de l'inspecteur ; les autres à l'institution. Ce découpage entre ce qui relève d'une équation personnelle et ce qui est imputable à la nature de l'institution paraît toutefois assez artificiel dans la mesure où certains des mérites dont est crédité l'inspecteur du travail sont difficilement dissociables de sa fonction.

Parmi les raisons liées à la personnalité de l'inspecteur, la plus souvent citée est celle de la connaissance qu'il a de l'entreprise, immédiatement après, vient la confiance que les partenaires sociaux peuvent avoir en lui. Avec la confiance, apparaît la neutralité, notion que les inspecteurs amènent avec beaucoup de prudence puisqu'il s'agit, au sein de la profession, d'un enjeu de fond.

L'enquête ne traduit bien sûr que l'idée que les inspecteurs du travail se font de la façon dont ils sont perçus par les partenaires sociaux à l'occasion d'un conflit. Cette représentation peut cependant être rapprochée des résultats d'une autre enquête, réalisée en 1993, auprès des employeurs et des représentants du

personnel de 500 entreprises de la région Aquitaine. Cette étude faisait apparaître que l'inspection du travail était créditée d'une bonne technicité dans la plupart de ses domaines d'intervention, tant par les salariés que par les employeurs¹²⁹.

Parmi les raisons d'ordre institutionnel, on retrouve la critique à l'encontre des procédures formelles : la souplesse de l'intervention de l'inspecteur du travail, issue de l'absence de formalisme, est opposée à la lourdeur de la conciliation légale.

Les inspecteurs du travail décrivent ensuite leur méthode, le déroulement de leurs interventions et partant, leur conception du rôle de conciliateur ou de médiateur.

Lorsqu'il est sollicité, généralement par l'une des parties, pour la résolution d'un conflit, l'inspecteur du travail va préalablement s'efforcer de recueillir le maximum d'informations auprès des protagonistes. Ce premier contact va aussi lui permettre de vérifier si son intervention est acceptée par l'autre partie. Dès cette première phase, certains inspecteurs se rendent sur le lieu du conflit afin d'apprécier l'ambiance générale, la plus ou moins grande intensité des tensions. Si cette prise de contact rapide avec le terrain est souvent ressentie comme une nécessité, le souci d'éviter qu'elle ne soit mal interprétée et contribue à une radicalisation des positions est également exprimé.

Dans un second temps, l'inspecteur s'efforcera de rétablir la communication entre les deux parties en proposant un calendrier des rencontres. Le travail de médiation commencera lorsque les deux parties seront réunies pour la première fois autour d'une table. En début de réunion, les protagonistes s'expriment généralement avec passion et véhémence ; c'est ce qu'un inspecteur du travail interrogé lors de l'enquête appelle le « grand déballage ».

C'est un moment important de la médiation. L'inspecteur porte en général une grande attention à ces discours de combat qui sont susceptibles, à condition de savoir les interpréter, de révéler les malaises les plus profonds qui existent dans l'entreprise et qui ne trouvent pas à s'exprimer de manière plus explicite.

Cette première étape de la discussion peut être l'occasion pour l'inspecteur de prendre la véritable dimension du conflit. Sa capacité à « décrypter » les discours peut, le cas échéant, lui permettre de saisir, au-delà du motif d'abord annoncé, les raisons plus profondes de l'épreuve de force.

A partir de cette compréhension de la situation, il pourra ensuite amener les parties à se mettre d'accord sur les termes mêmes du conflit et à formaliser leurs divergences.

Dans un troisième temps, après avoir isolé, le cas échéant, ce qui relève de l'application de la réglementation, l'inspecteur tentera de rapprocher les points de vues, aidera les parties à trouver un compromis.

Le succès final de la négociation et l'importance de la contribution de l'inspecteur du travail dépend largement de ses qualités personnelles, de sa réputation, de son expérience concrète des relations professionnelles. Son rôle est

¹²⁹Pour un compte rendu détaillé de cette enquête réalisée par le CNRS et l'Université de Bordeaux, voir *L'inspection du travail*, rapport du Conseil économique et social, op. cit. p. 244.

à la mesure de la crédibilité que lui accordent les parties. L'absence de formalisme peut lui permettre de tenir tout à la fois un rôle traditionnel de président de séance mais aussi d'agir en médiateur en faisant éventuellement des propositions ou même des recommandations.

La phase ultime de l'intervention de l'inspecteur du travail réside dans la signature d'un accord. On constate, à ce niveau, une grande hétérogénéité dans la pratique des inspecteurs comme s'il ne s'agissait que d'une routine une fois le compromis trouvé. Certains quittent la scène dès lors qu'il y a accord verbal, d'autres aident à le rédiger mais ne le signent pas, chose que font les troisièmes.

Les inspecteurs interrogés dans le cadre de l'enquête ont une appréhension plutôt modeste de leur contribution à la résolution des conflits. Ils se définissent comme des « facilitateurs », se reconnaissent un rôle de catalyseur mais ne s'attribuent pas le mérite de la résolution. Ils ont conscience de pouvoir aider à cette résolution avec une constance dans leur démarche qui est de ménager, quelle que soit l'issue du conflit, une porte de sortie aux parties :

« On demande à l'inspecteur d'apporter la voie de la sagesse et d'assurer à chacun la possibilité de ne pas perdre la face, tout en acceptant une position médiane que dans un premier temps, les parties n'ont pas acceptée directement »¹³⁰.

B - DES MÉDIATEURS AD HOC NOMMÉS PAR LES POUVOIRS PUBLICS

Les médiations dans les grands conflits, en général fortement médiatisées, se déroulent rarement dans le cadre des procédures prévues par la loi. Une première explication réside dans le peu d'empressement des partenaires sociaux à s'emparer spontanément de ces dispositifs. Le fait que les pouvoirs publics renoncent à utiliser les listes nationales et régionales de médiateurs pour nommer des personnalités ad hoc est plus difficilement explicable.

Entre la préférence des partenaires sociaux pour les interventions informelles des inspecteurs du travail dans les conflits localisés et le choix discrétionnaire de « médiateurs » dans les conflits de plus grande ampleur, l'espace laissé aujourd'hui aux procédures légales apparaît des plus limités.

Quelques exemples récents de médiations illustrent cette situation :

- un ancien directeur général du bureau international du travail désigné dans le conflit Peugeot de 1990 ;
- un haut fonctionnaire de l'inspection générale du travail et de la main d'œuvre dans les transports désigné par le ministre en charge des transports comme « chargé de mission de médiation » dans le conflit des transports routiers de novembre 1996 ;
- un fonctionnaire d'autorité, ancien président de la SNCF, président du CEA-Industrie désigné comme « conciliateur » dans le conflit du Crédit foncier en janvier 1997.

Certains observateurs considèrent que de telles désignations sont, pour une partie d'entre elles, liées au degré de médiatisation du conflit. L'objectif

¹³⁰Témoignage d'un inspecteur du travail cité par Hubert Touzard et alii, op. cit, 1988, p. 16.

recherché par les pouvoirs publics serait de trouver une personnalité à la hauteur de l'événement. Le grief majeur adressé à cette pratique est qu'elle relève d'un traitement au coup par coup des événements sociaux, selon des règles qui ressortent plus des principes de la communication « politique » que de la mise en oeuvre des procédures du droit du travail ou de la procédure judiciaire¹³¹.

Un autre souci qui semble souvent guider le choix de l'autorité politique est celui de désigner une personne ayant une connaissance intime du secteur d'activité touché par le conflit.

Ces deux préoccupations peuvent naturellement coexister.

Ces modalités informelles de désignation qui laissent le pouvoir politique totalement libre de son choix peuvent amener l'une des parties ou les deux à douter de la réalité de l'indépendance du médiateur.

Ceci est particulièrement vrai lorsque l'Etat est lui même partie prenante au conflit comme au Crédit foncier en 1997. Dans ce cas précis, le « conciliateur » a cependant rapidement surmonté ce handicap initial en parvenant à convaincre, dès les premières réunions, les représentants des salariés de son entière liberté et de sa totale indépendance d'esprit et en recueillant finalement l'assentiment des pouvoirs publics sur une solution de sortie de crise qui agréait à la fois aux représentants des salariés et à la direction de l'entreprise. Les circonstances et l'équation personnelle du médiateur apparaissent ainsi déterminantes, mais les conditions discrétionnaires de sa désignation ne sont pas toujours propres à lui faciliter la tâche.

Lorsque l'Etat n'est pas lui même impliqué dans le conflit, la désignation comme médiateur d'un fonctionnaire spécialisé dans les problèmes du secteur d'activité concerné risque de conduire à une déresponsabilisation des partenaires sociaux dans la mesure où ce « médiateur » ne manquera pas d'apparaître comme le représentant dans le conflit du ministre en charge du dossier. Les représentants employeurs et salariés assis à la table de négociation seraient alors tentés de reporter tout ou partie de la solution du conflit sur les pouvoirs publics. C'est ainsi que Bernard Brunhes, analyse deux médiations récemment confiées à deux hauts fonctionnaires du ministère des transports, l'une dans le conflit des transports routiers de novembre 1996, l'autre dans celui des transports urbains de l'agglomération toulousaine. Pour ce praticien de la résolution des conflits, peu importe, en définitive, que les médiateurs désignés dans les grands conflits ne correspondent nullement aux définitions juridiques pourvu qu'ils soient libres de toute attache. Si un bon niveau de compétence est évidemment requis pour le médiateur, « il ne faut pas qu'ils appartiennent au milieu concerné, qu'il soit trop proche, trop intime du jargon et des débats¹³² ».

Sur le plan le plus général, la faible propension des pouvoirs publics à utiliser les procédures légales de conciliation et de médiation rejoint sans doute le

¹³¹ Gilles Béliet, *La médiation : un essor dans les relations sociales*, PERSONNEL, revue de l'ANDCP, n° 379, mai 1997 pp. 83-84. Audition de Gilles Béliet, avocat, conseil en droit social, devant la section du travail du Conseil économique et social, le 18 juin 1997.

¹³² Bernard Brunhes, *Mémoires d'un médiateur*, PERSONNEL, revue de l'ANDCP, n° 379, mai 1997, p. 86.

désintérêt des partenaires sociaux à l'égard de ces mêmes procédures. Mais, lorsque des entreprises publiques ou semi-publiques sont concernées, les réticences de l'Etat à se soumettre à des procédures de droit commun sont également en cause. On peut également s'interroger sur la validité des procédures légales et réglementaires de conciliation applicables à ces entreprises lorsque la direction n'a pas de prise sur une décision venue du sommet et qui est à l'origine du conflit. Il est des cas où la pluralité des acteurs et la complexité des rôles rendent illusoire le recours à des procédures conçues pour résoudre des oppositions classiques entre deux parties clairement identifiées.

Une expérience de médiateur, résumée dans une métaphore sportive, illustre le caractère apparemment inextricable de certaines situations : le grand conflit du travail est parfois plus proche de la mêlée ouverte que du combat de boxe. « On s' imagine que le jeu se joue entre deux partenaires. Lourde erreur en général. Lors de la grève de la RATP de 1988, les partenaires étaient fort nombreux : onze syndicats observant des tactiques variées et souvent contradictoires ; une direction divisée, Président, Directeur général et responsables opérationnels professant des opinions diverses ; des pouvoirs publics eux-mêmes hésitants, entre le ministre des transports, celui du budget et le conseiller social du Premier ministre. Il n'y avait pas deux boxeurs face à face, mais une mêlée confuse dont les voyageurs étaient les otages »¹³³.

L'intérêt de cette citation tient ici à la description qu'elle donne des oppositions complexes qui traversent un conflit. L'appréciation finale qu'elle porte sur la situation des voyageurs relève d'un autre débat.

C - DES EXPÉRIMENTATIONS EN COURS DANS CERTAINES ENTREPRISES ET CERTAINS SECTEURS D'ACTIVITÉ

1. Une mission de conciliation puis une procédure de négociation préventive à la RATP - 1992-1997

1.1. Une mission de conciliation

Au début des années 1990, la RATP était encore confrontée à des conflits sociaux répétés, eux-mêmes révélateurs des insuffisances du dialogue social dans l'entreprise.

Une première approche du problème a été élaborée par la direction de l'entreprise entre 1990 et 1992 et a débouché sur la mise en place d'un dispositif spécifique baptisé « mission de conciliation ». Cette démarche reposait sur l'idée qu'une assez grande partie des conflits qui survenaient chaque année dans l'entreprise pouvaient être évités ou du moins trouver une solution rapide à condition de favoriser une meilleure écoute réciproque de la direction et des syndicats.

Au terme de cette analyse, fut créée, le 29 octobre 1992, la mission permanente de conciliation dont l'objet était de faciliter des accords portant sur

¹³³Bernard Brunhes, op. cit. p. 85.

des conflits déjà engagés, c'est-à-dire des situations susceptibles de donner lieu rapidement au dépôt d'un préavis.

Cette instance était composée de trois personnes extérieures à l'entreprise : un premier président honoraire de la Cour de cassation qui en assurait la présidence, un ancien responsable syndical de la RATP et un ancien responsable des relations humaines à BSN, président en exercice du conseil d'administration de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) qui y siégeaient en qualité d'assesseurs. Un ancien magistrat possédant une longue pratique du contentieux social était ainsi assisté de deux personnes dotées d'une expérience concrète des relations professionnelles ; l'une d'elles apportait en outre sa connaissance intime du fonctionnement de l'entreprise publique.

La mission pouvait être saisie aussi bien par la direction que par les syndicats ; elle rendait un avis sur la situation qui lui était soumise. Cet avis était communiqué à chacune des parties.

Ce dispositif a souffert d'emblée d'une insuffisance de légitimité puisqu'il n'a pas été reconnu par les organisations syndicales au motif que des procédures légales existaient. La mission a cependant fonctionné et a présenté ses analyses des conflits et ses recommandations en plusieurs occasions, mais toujours et uniquement à la demande de la direction de l'entreprise. Quelques organisations syndicales ont parfois joué le jeu de la conciliation après que la mission ait rendu un avis. Dans le conflit portant sur l'organisation de la carrière des conducteurs en février-mars 1993, la mission semble avoir eu un rôle assez positif : elle a proposé des améliorations au projet de la direction que cette dernière s'était engagée à reprendre et les syndicats ont accepté de consulter les conducteurs sur ces propositions. Cette consultation n'a cependant pas permis d'éviter le maintien des préavis de grèves par certaines des organisations syndicales.

Quels que fussent ses mérites, cette instance de conciliation, désavouée dans son principe et dès sa création par l'ensemble des organisations syndicales représentées dans l'entreprise, n'était pas à même de jouer le rôle que lui avaient assigné ses promoteurs, à savoir contribuer à une amélioration tangible et durable des relations sociales dans l'entreprise.

1.2. Une procédure « d'alarme sociale » : le protocole d'accord relatif au droit syndical et à l'amélioration du dialogue social à la RATP

Dans ces conditions, la perspective de l'organisation d'un service minimum restait une source de crispation des relations entre partenaires sociaux dans l'entreprise. En proposant aux organisations syndicales un projet de protocole d'accord relatif au droit syndical et à l'amélioration du dialogue social, la direction a décidé de placer la recherche d'une articulation entre le principe général de continuité du service public et le principe constitutionnel du droit de grève au coeur de la négociation collective. La réflexion s'est étalée de 1990 à 1995 pour aboutir en mai 1996.

Le protocole en date du 30 mai 1996 amende les dispositions de l'accord de 1970 qui déterminaient l'attribution des moyens syndicaux. Il définit dans sa première partie les modalités d'exercice du droit syndical dans l'entreprise. Il adapte notamment les règles et les moyens de représentation aux différents

niveaux de négociation : le niveau central qui constitue le lieu de négociation des mesures destinées à l'ensemble du personnel ou de plusieurs départements ; le niveau de l'établissement qui représente le lieu de négociation de mesures spécifiques à l'établissement, soit à la suite d'un accord-cadre conclu au niveau central, soit du fait de la volonté des partenaires à ce niveau ; enfin, le niveau de « l'unité opérationnelle, de l'unité technique et du département tertiaire » qui est le lieu de mise en application locale des accords conclus dans l'entreprise ou dans l'établissement.

La deuxième partie du protocole est intitulée « code de déontologie pour améliorer le dialogue social et assurer un service public de qualité ». Elle établit explicitement un lien entre l'amélioration du dialogue social et la qualité du service rendu au public :

« Les parties signataires se déclarent conscientes qu'au-delà de ce cadre (l'exercice du droit syndical défini dans la première partie du protocole), l'amélioration du dialogue social est indispensable pour offrir aux Franciliens un service public de qualité et qu'elle passe par une évolution des méthodes de travail entre l'ensemble des partenaires à tous les niveaux (Direction, syndicats, encadrement et agents) »¹³⁴.

A partir d'une volonté commune d'assurer la qualité du service rendu et de renforcer l'efficacité du dialogue social, les parties s'engagent à, selon les termes mêmes de l'accord, « rechercher d'abord des solutions non conflictuelles aux problèmes qui seraient susceptibles de surgir entre elles ». Elles conviennent, dans ce but, de recourir, à une procédure de prévenance dite « d'alarme sociale ».

Le titre I-5 de la deuxième partie du protocole, intitulé « anticiper et prévenir les conflits collectifs » décrit cette procédure de prévenance. L'initiative de son déclenchement appartient aux organisations syndicales et aux directions lorsqu'elles identifient à leur niveau un problème susceptible de générer un conflit. Dans les cinq jours ouvrables qui suivent l'activation de la procédure, les parties se réunissent pour négocier. Deux cas de figure peuvent se présenter à l'issue de cette négociation : soit les parties débouchent sur un accord en bonne et due forme, soit elles signent un constat de désaccord qui aura pour avantage de formaliser les points d'opposition.

Ce mécanisme a donc pour objet d'épuiser toutes les possibilités de dialogue avant le déclenchement de la procédure qui conduira à l'arrêt du travail. Le préavis ne sera déposé qu'une fois signé le constat de désaccord. Un « observatoire social » est tenu informé de l'évolution de tous les dossiers faisant l'objet d'une procédure d'alarme sociale.

Sur le plan de la méthode, le protocole contient un certain nombre d'engagements de la direction de l'entreprise en matière de concertation avec les différentes instances représentatives et de niveau d'information des représentants et des négociateurs. Toutes les organisations syndicales sont assurées d'un même niveau d'information. Par l'intermédiaire de l'observatoire social, la direction expose régulièrement les grandes orientations de sa politique d'entreprise. En

¹³⁴ Protocole d'accord relatif au droit syndical et à l'amélioration du dialogue social à la RATP du 30 mai 1996, deuxième partie.

outre, le protocole crée une « commission du dialogue social » qui réunit des représentants des groupes de syndicats représentatifs signataires et de la direction. Cette commission peut demander aux commissions de suivi instituées par chaque accord de se prononcer sur leurs conditions de mise en oeuvre ; elle rédige un rapport annuel public sur le dialogue social dans l'entreprise et formule des propositions visant à son amélioration.

La mise en place de la négociation préventive s'accompagne enfin de moyens supplémentaires alloués aux militants syndicaux sous forme de crédits de temps qui peuvent être utilisés indifféremment par des délégués syndicaux ou tout autre agent désigné par un groupe de syndicats représentatifs pour en bénéficier ce qui permet à des représentants locaux en poste dans les établissements de les utiliser dans le cadre de négociations avec leur direction.

Une relative déconcentration caractérise l'ensemble de ce dispositif.

Le protocole du 30 mai 1996 a été signé par six groupes de syndicats représentatifs sur les sept que comptent la RATP. Il n'a pas été signé par la CGT, première organisation à la RATP, aux motifs qu'il débouche pratiquement sur un allongement du préavis et qu'il se traduit par une diminution des moyens d'expression alloués, dans l'entreprise, à ce syndicat. Ses représentants ne font donc pas partie de la commission de suivi de l'accord.

Depuis la signature de l'accord, le recours à l'alarme sociale a été utilisé à soixante et onze reprises, donnant lieu à quarante-huit constats d'accord et vingt-trois constats de désaccord, onze d'entre eux ont été suivis d'un recours à la grève.

Le nombre de préavis a diminué de moitié (228 en 1996 contre 476 en 1995 et 481 en 1994) pour l'ensemble des organisations syndicales et il a été divisé par six pour les signataires (281 préavis en 1994 et 44 en 1996).

Ainsi l'année 1996 a montré une baisse de la conflictualité reflétée par le nombre de jours de grève par agent le plus faible depuis 1990 (0,37). Cette tendance s'est confirmée au cours du premier semestre 1997.

2. Une expérience d'appui au dialogue social impulsée par les pouvoirs publics

Le constat d'une certaine insuffisance du dialogue social en matière de stratégie économique et sociale des entreprises, de gestion des ressources humaines et des changements technologiques et organisationnels est à l'origine de cette initiative.

La direction des relations du travail du ministère du travail et l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) ont, dans un premier temps et conjointement, réalisé des études sur les modalités actuelles de prévention des conflits et d'amélioration du dialogue social dans les pays scandinaves et au Québec et développé des échanges d'expériences entre ce dernier pays et la France.

A partir de l'automne 1995, sur la base de ces premières études et échanges d'expériences, une expérimentation de nouveaux moyens de prévention des conflits et de promotion du dialogue social a débuté dans les régions Rhône-

Alpes et Auvergne. Ce programme est mis en oeuvre sur le terrain par les services déconcentrés de l'Etat - en l'occurrence la Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) - et la représentation régionale de l'ANACT - nommée Agence Rhône-Alpes pour la valorisation et l'innovation sociale (ARAVIS) - en coopération avec les partenaires sociaux. Il vise non seulement à prévenir la survenance de conflits et de blocages mais aussi à favoriser la cohésion des communautés de travail dans un contexte de transformation où le dialogue social est indispensable pour faire émerger des solutions répondant à la fois aux contraintes pesant sur les entreprises et aux attentes des salariés.

Les interventions qui associent des membres volontaires de l'inspection du travail, des agents de l'ANACT et des consultants préalablement sélectionnés sur la base de leurs compétences, sont déclenchées à la demande des partenaires sociaux des entreprises participant à l'expérimentation. Un groupe de pilotage national, composé du directeur des relations du travail, du directeur de l'ANACT, de représentants des directions régionales du travail et de l'emploi et des responsables de projet, est chargé de réaliser des bilans d'étapes de l'expérimentation. Une évaluation finale des interventions en région Rhône-Alpes est également prévue avant le 31 décembre 1998.

A ce jour, l'expérimentation est tout juste engagée. Les participants à la dix-huitième session nationale tripartite organisée par l'Institut national du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) ont cependant pu rencontrer à la fin du mois de juin 1997 la direction d'une entreprise de la région Auvergne qui a accepté de participer au dispositif expérimental, ainsi que les représentants du personnel, le directeur départemental et l'inspecteur du travail compétents. Le compte rendu de ces entretiens fournit un exemple concret de la manière dont sont développées les interventions d'ARAVIS et du ministère du travail dans le cadre du programme expérimental.

2.1. Le terrain de l'intervention

Il s'agit d'une entreprise familiale créée en région parisienne dans l'immédiat après-guerre, installée en Auvergne depuis la fin des années soixante. Elle a connu au cours des vingt-cinq dernières années une forte croissance de son activité et de ses effectifs salariés ; ces derniers ont été multipliés par dix, passant de 50 à 500 personnes. Des problèmes sociaux sont toutefois survenus récemment dans l'entreprise. Cette détérioration du climat social a suivi de peu le remplacement du fondateur et a coïncidé avec l'apparition de problèmes de trésorerie. La survie de l'entreprise passait par sa modernisation et son développement qui ont été financés par d'importants investissements extérieurs. Le descendant du fondateur, qui en assume aujourd'hui la direction, a cessé ainsi d'être l'actionnaire majoritaire de l'entreprise. La situation de l'entreprise reste relativement précaire et c'est au prix d'une modernisation permanente à laquelle elle consacre chaque année une part significative de son chiffre d'affaires qu'elle peut faire face à une concurrence très vive.

L'insuffisance du dialogue social se traduit dans ce contexte par une tension sociale permanente. En ce qui concerne la partie salariée, la situation a pris une

tournure particulièrement complexe : la CGT est la seule organisation syndicale de l'entreprise ; les élus au comité d'entreprise, pourtant tous inscrits à la CGT, refusent cette assimilation et se prétendent sans étiquette.

L'inspection du travail s'est émue d'une situation qui risquait de compromettre l'avenir de l'entreprise et ses 500 emplois. Elle est parvenue à rétablir des relations entre la direction et les représentants syndicaux en jouant un rôle de facilitateur de rencontre.

2.2. L'intervention d'ARAVIS (représentation régionale de l'ANACT)

La direction de l'entreprise s'est particulièrement inquiétée de la montée de l'absentéisme au sein du personnel. Ce taux reste cependant relativement faible compte tenu de la nature des activités de l'entreprise.

Pour rechercher les raisons de cette évolution, elle a demandé à l'ANACT une étude sur ce sujet. Des propositions concrètes d'ARAVIS ont abouti à la mise en place de groupes de travail réunissant les représentants de la direction et ceux des salariés sur quatorze sujets : comportements dans l'entreprise, entretiens individuels avec la hiérarchie, accueil des nouveaux employés, formation, conditions de travail, fonctionnement des équipes, etc.

Lors de la visite de l'entreprise par les participants à la session de l'INTEFP, un accord était intervenu sur trois des thèmes soumis à négociation ; il existait de sérieux espoirs de voir aboutir les discussions sur sept autres thèmes. Pour le reste, c'est-à-dire quatre thèmes dont les questions salariales, la négociation avait échoué.

Le bilan de l'expérience est donc nuancé. La concertation et la négociation entamée sur les problèmes qui ont été pointés par les intervenants extérieurs n'ont pas eu d'effet immédiat sur le taux d'absentéisme qui était la raison formellement avancée par la direction pour recourir au dispositif.

On retiendra que l'intervention est, dans son objet et sa première manifestation, assez proche de celle d'un médiateur. Après une première démarche de l'inspecteur du travail qui permet de constater une « situation de blocage » et éventuellement de convaincre l'employeur de recourir à une capacité d'analyse extérieure, les représentants de l'ANACT effectuent, à l'instar des médiateurs, un travail de décodage des tensions et des dysfonctionnements à l'issue duquel ils proposent aux partenaires sociaux un certain nombre de thèmes de dialogue. L'intervention permet donc d'identifier et de formaliser les enjeux sociaux de l'entreprise. En posant les bases d'une compréhension commune des situations et en particulier des points de désaccord, elle peut aider les partenaires sociaux à renouer un dialogue jusqu'alors sérieusement compromis. Là s'arrête la comparaison avec une procédure classique de médiation. L'expérience d'appui au dialogue social constitue une intervention à froid, des tensions existent, mais la rupture est encore loin d'être consommée entre les parties. Bien qu'elle soit d'une nature très différente de la procédure de négociation préventive mise en place à la RATP (qui ne prévoit pas l'intervention d'un tiers), elle se situe comme cette dernière en amont du conflit.

Enfin, la démarche a ceci de particulier qu'elle fait le lien entre la modernisation et le besoin de négociation. L'exemple qui vient d'être développé,

en fournit une bonne illustration : le décalage entre la modernisation des conditions de production et l'atonie ou la sclérose du dialogue social devient une source importante de difficultés pour l'entreprise. Le conflit n'a pas éclaté mais le climat social est mauvais (les élus du personnel n'osent pas faire état de leur appartenance syndicale) et l'employeur commence à craindre des répercussions sur la production.

Le caractère incertain et très limité de cette expérimentation doit être souligné. Elle n'a jusqu'à présent concerné que cette seule entreprise.

IV - UNE EFFICACITÉ RELATIVE DES DÉMARCHES DE CONCILIATION-MÉDIATION

A - LES CONDITIONS DE L'EFFICACITÉ : EXPÉRIENCES ET TÉMOIGNAGES DE MÉDIATEURS

1. Une démarche qui doit rester exceptionnelle

Les médiateurs expérimentés sont souvent les premiers à souligner que leurs interventions revêtent un caractère exceptionnel et qu'elles doivent le conserver. Moins le besoin de faire intervenir un tiers dans les relations des partenaires sociaux se fait sentir, meilleure est la situation. A propos de ses propres interventions, Gilles Bélier considère que « ce sont des gymnastiques compliquées et c'est pourquoi l'idéal est l'accord d'entreprise lui-même »¹³⁵. La médiation, quelle soit institutionnelle ou informelle, est donc à envisager comme un ultime recours lorsque le dialogue a échoué, que toutes les initiatives prises par les partenaires sociaux, y compris dans le champ des procédures « internes » de conciliation, se sont révélées vaines.

A ce titre, il convient de noter que les procédures conventionnelles de conciliation, bien qu'elles soient assez rarement mises en avant, fonctionnent assez régulièrement dans quelques secteurs d'activité. La réunion des employeurs et des salariés au niveau de la branche, dans le cadre des commissions paritaires de conciliation, est créditée d'une certaine efficacité pour résoudre des conflits d'entreprises. La capacité de ces commissions à intervenir efficacement dans des conflits élargis à l'ensemble du secteur est en revanche extrêmement limitée dans la mesure où les personnes qui y siègent sont alors directement concernées par l'épreuve de force¹³⁶.

Dans un conflit, l'appel à un médiateur se justifie lorsque les parties ne peuvent plus communiquer, lorsqu'elles se trouvent dans l'incapacité totale de comprendre et d'accepter le discours de l'autre.

Par conséquent, une première condition de l'efficacité de l'intervention du médiateur tient au moment de son déclenchement. Elle ne doit pas être prématurée afin de ne pas « déresponsabiliser » les partenaires sociaux en leur

¹³⁵ Audition de M. Gilles Bélier, avocat en droit social, devant la section du travail du Conseil économique et social, le 18 juin 1997.

¹³⁶ Audition de M. Roger Poletti, secrétaire général de la Fédération CGT-FO des transports et de M. Philippe Choutet, secrétaire général de l'union des fédérations des transports (UFT) devant la section du travail du Conseil économique et social, le 17 septembre 1997.

retirant la possibilité d'épuiser les possibilités normales ou institutionnelles du dialogue. La médiation ne doit donc avoir lieu que lorsque le conflit est définitivement dans l'impasse.

Une seconde raison d'éviter une intervention trop précoce tient à la nécessité pour le médiateur d'obtenir la reconnaissance des parties. Son entrée en scène doit donc correspondre à un état d'avancement suffisant du conflit pour que les protagonistes commencent à ressentir la nécessité de son intervention. En bref, il faut que la situation soit « mûre ». C'est aussi la raison pour laquelle les médiateurs qui, dans la plupart des cas, sont sollicités par une autorité politique ou judiciaire soulignent la liberté qu'ils ont de refuser leur désignation ou de débattre du moment où elle aura lieu.

Tous les témoignages recueillis révèlent la préoccupation des médiateurs d'éviter la banalisation de leurs interventions, lesquelles doivent, à leurs yeux, conserver un caractère exceptionnel et intervenir en temps opportun. La rareté même de la médiation, son caractère atypique favoriserait sa légitimité. Si l'intervention du médiateur est par trop régulée, prévue, si elle devient une étape d'un processus, elle ne peut plus être considérée comme un événement particulier susceptible de débloquent une situation conflictuelle grave et de faire avancer un dossier de fond¹³⁷. Ce point de vue, largement partagé par les médiateurs des grands conflits, paraît condamner une évolution vers des procédures que caractériserait une certaine automaticité et dont le recours s'imposerait aux partenaires sociaux. Cette analyse conduit d'ailleurs Gilles Béliet à se montrer assez critique vis-à-vis de la loi de 1995 sur la médiation judiciaire : l'instrumentalisation de la nomination du médiateur est à ses yeux un facteur d'irresponsabilité, un moyen de sortir le conflit de sa résolution interne¹³⁸.

En définitive, la légitimité n'est pas la légalité. La légitimité du médiateur ne vient pas du fait qu'il est prévu par la loi mais de son acceptation par les parties¹³⁹. Le médiateur dont l'intervention est plus souvent envisagée par l'autorité politique ou judiciaire que provoquée par les parties, doit dans une certaine mesure conquérir cette légitimité. Il sera toujours, dans un premier temps, considéré comme un corps étranger¹⁴⁰.

2. Techniques et méthodes de médiation

Le médiateur est donc, d'abord, un intrus. Cette position, inconfortable dans un premier temps, lui confère un avantage insigne : le recul par rapport à la situation.

Il utilise cet atout pour, dans un premier temps, « décoder » le discours des acteurs. Cette fonction de décodage a été évoquée précédemment à propos de la pratique des inspecteurs du travail. Les médiateurs proprement dits la regardent également comme essentielle.

¹³⁷ Audition de M. Gilles Béliet devant la section du travail du Conseil économique et social, 18 juin 1997.

¹³⁸ Idem.

¹³⁹ Intervention de Bernard Bruhnes au colloque « médiation : un moyen de modernisation des conflits » organisé par la CFTC, juillet 1990.

¹⁴⁰ Interventions de Jean-Pierre Mignot lors du colloque « médiation » précité.

Bernard Bruhnes considère que les partenaires, en quelque sorte enfermés dans leur relation, en viennent à utiliser un langage crypté qui est, dans une certaine mesure, en décalage avec la réalité même. De surcroît, le durcissement du conflit charge les mots de passion, rend la formulation des griefs et des revendications plus brutale. Les véritables points de blocage peuvent ainsi rester inexprimés et ne plus passer la barre d'une rhétorique convenue. En se faisant expliquer le point de vue des parties, le médiateur les amènera à reformuler leur point de vue dans un langage compréhensible par tous et pourra permettre une identification des véritables enjeux du conflit.

Pour réaliser cette remise à plat, il est nécessaire qu'il puisse assez tôt rencontrer séparément les acteurs. Il doit également se rendre sur le lieu de travail pour apprécier l'intensité des tensions, la détermination des grévistes... et ne pas se laisser enfermer dans un discours stéréotypé.

Dans un deuxième temps, le médiateur s'efforcera de découvrir des points de convergence que les adversaires eux-mêmes peuvent ignorer. Après l'écoute et l'interprétation, une méthode efficace peut consister à classer les problèmes - revendications explicites ou non, thèmes possibles d'accord déclarés ou non - en trois catégories :

- ce qui peut rencontrer l'accord de tous mais que la violence du conflit ou le piège des mots a rendu inaudible ;
- ce qui fait l'objet d'un désaccord profond, ce qui n'est pas négociable (il est nécessaire que les autres parties le sachent) ;
- ce qui est négociable.

Les enjeux étant ainsi précisés, le médiateur peut bâtir et présenter des propositions. Bernard Bruhnes estime qu'il est indispensable que ces propositions soient d'abord présentées, évidemment dans les mêmes termes, à chacun des acteurs séparément. A l'issue de ces entretiens, le médiateur est en mesure d'apporter les dernières adaptations à son projet.

La négociation finale et officielle peut alors commencer. Elle peut être longue et difficile avant que l'accord qui mettra fin au conflit ne soit trouvé. Elle prétend bouleverser définitivement le jeu des acteurs en les conduisant à se positionner par rapport au médiateur qui devient alors le centre de gravité du conflit. Tous se replacent par rapport à ses déclarations et à ses propositions. Gilles Béliet souligne l'avantage décisif que comportera éventuellement cette étape : il est évidemment plus facile pour les parties d'accepter une proposition du médiateur, à condition qu'elle ait été bien préparée et bien amenée, que de satisfaire à une exigence de même nature de la partie adverse. Philippe Rouvillois, à propos de sa médiation dans le conflit du Crédit Foncier, rejoint ce point de vue¹⁴¹. Des compromis réciproques peuvent être trouvés sans qu'aucune des parties ne donne l'impression de « perdre la face ». Les propositions du médiateur peuvent être perçues comme l'occasion d'une sortie de crise honorable après une confrontation parfois violente.

¹⁴¹Entretien du rapporteur avec M. Philippe Rouvillois, 7 octobre 1997.

Dans le cadre d'une médiation institutionnelle au sens du code du travail, les parties doivent réagir officiellement au rapport du médiateur dans un délai de huit jours. Si leur réponse est positive, les propositions deviennent un accord au sens formel du terme. Le mandataire de justice souvent qualifié de médiateur judiciaire ne peut pas toujours aller aussi loin car il n'est pas, en principe, qualifié pour proposer aux parties les termes d'un accord. Son pouvoir de proposition est théoriquement très limité voire nul. A cet égard, sa fonction correspond plutôt à celle d'un expert doublé d'un conciliateur qu'à celle d'un médiateur. C'est en fait le risque de voir son action attaquée par l'une des parties, puisqu'elle se situe dans le cadre d'une procédure judiciaire, qui pourra dissuader un mandataire de justice de remettre de manière formelle des propositions.

Quant aux médiateurs désignés en dehors des dispositifs légaux, ils ont, quel que soit le titre qui leur est donné au moment de leur nomination (conciliateur, chargé de mission de médiation), une grande liberté d'appréciation de leur degré d'implication dans l'élaboration de l'accord de fin de conflit.

B - COMMENT APPRÉCIER LES EFFETS DE LA MÉDIATION ?

1. L'impossibilité d'une approche quantitative

Les recours à la médiation sont actuellement difficilement quantifiables. Les procédures légales qui sont les seules à être recensées peuvent être tenues pour quantité négligeable. Le développement très récent de la médiation judiciaire est des plus limités¹⁴².

Le volume des interventions « en médiation » des inspecteurs du travail est pour l'heure impossible à cerner. Cette pratique est elle-même difficile à décrire simplement dans la mesure où elle est constituée d'une gamme étendue d'interventions non formalisées relevant de l'observation, de la prévention et de la résolution des conflits. Elle paraît de surcroît peu homogène dans le temps et dans l'espace.

Les médiations initiées en dehors des procédures légales sont assez souvent fortement médiatisées, importantes de par leurs enjeux, mais en définitive peu nombreuses.

L'impact quantitatif de la médiation semble globalement très faible. Il doit cependant, pour faire bonne mesure, être rapproché du petit nombre de conflits « ouverts » qui caractérise cette fin de siècle. La faible propension des partenaires sociaux à s'approprier les procédures existantes - l'initiative de l'appel à un médiateur vient dans la plupart des cas de l'extérieur - peut en revanche être interprétée comme le signe d'une faible vitalité de cette méthode de résolution des conflits.

2. Le succès d'une médiation s'apprécie à long terme

En termes qualitatifs, comment apprécier l'efficacité d'une médiation ?

La fin d'un conflit ne suffit évidemment pas à la démontrer. L'effet d'une médiation dans une entreprise ou dans un secteur d'activité s'apprécie à moyen

¹⁴² Voir ci-dessus : « une reconnaissance récente de la médiation judiciaire ».

terme, voire à long terme. Certains médiateurs disent vouloir parvenir, dans leur démarche, à établir des « accords instituants », c'est-à-dire des accords qui non seulement permettent, sur la base d'un compromis, la résolution immédiate du conflit, mais surtout qui assurent une logique de suivi paritaire des situations, qui restaurent ou mettent en place une pratique durable de négociation et de travail en commun.

Loin de contribuer à déresponsabiliser les partenaires sociaux, le propre d'une médiation véritablement réussie serait au contraire de les placer durablement en situation de négocier les véritables enjeux sociaux de l'entreprise ou du secteur d'activité.

Ainsi conçue la médiation voit son usage réservé aux dysfonctionnements les plus graves et les plus apparents des relations professionnelles et justifié par l'existence d'une possibilité de retour à un processus institutionnel de concertation et de négociation. Si elle doit aider à surmonter des situations de crise, elle ne peut en aucun cas combler les insuffisances du dialogue social et se substituer à lui. A la lumière des différents témoignages cités, il semble au contraire que la médiation ne puisse fonctionner et se développer qu'en s'enracinant dans un système de relations professionnelles équilibré.

CHAPITRE III

PRÉVENTION, RÉOLUTION DES CONFLITS COLLECTIFS ET SYSTÈMES DE RELATIONS PROFESSIONNELLES

Les termes de relations professionnelles ou de relations de travail désignent l'ensemble des pratiques et des règles qui dans une entreprise, une branche ou au niveau interprofessionnel, structurent les rapports entre les salariés, leurs employeurs et l'Etat. Ces relations peuvent être nouées entre l'employeur et le salarié dans le cadre du contrat de travail, faire l'objet d'une réglementation s'imposant aux parties ou encore donner lieu à la définition, par les représentants patronaux et ceux des salariés, de normes négociées dans le cadre des lois et règlements en vigueur. L'organisation de ces relations - les rôles respectifs des différents acteurs, les cadres de la représentation et de la négociation, le droit des conflits - varient évidemment dans le temps et dans l'espace. C'est ainsi qu'il est possible d'identifier des systèmes nationaux ou régionaux (partagés par plusieurs pays) en faisant ressortir leur cohérence interne. Les procédures de prévention et de résolution des conflits font partie intégrante des systèmes de relations professionnelles.

I - QUELQUES SYSTÈMES ÉTRANGERS

Deux types de raisons justifient que l'on examine la façon dont s'articulent les procédures de prévention et de résolution des conflits avec les éléments essentiels des relations professionnelles (droit et pratique de la négociation, conditions d'exercice de la grève) dans d'autres grandes démocraties industrielles.

Il s'agit d'une part, de faciliter l'analyse de notre propre système de relations de travail en faisant ressortir ce qu'il a de spécifique et d'autre part, de prendre la mesure, à partir d'un nombre d'exemples limité, des différences d'approche de la négociation et des conflits dans les Etats membres de l'Union européenne au moment de l'ouverture de la construction de l'Europe sociale à la voie contractuelle et de la mise en place de dispositifs de représentation des salariés dans les entreprises de dimension communautaire.

Seront d'abord envisagés les systèmes de relations professionnelles nord-américains, géographiquement les plus éloignés. L'articulation remarquablement cohérente - du moins dans sa présentation juridique - de la négociation, du conflit et du déclenchement des procédures de résolution - qui les caractérise, est en effet propre à retenir l'attention. De surcroît, le recours, dans certains Etats nord-américains, à une gamme étendue de dispositifs de conciliation, médiation et arbitrage, a suscité récemment un certain intérêt de la part de fonctionnaires du ministère de l'emploi et de la solidarité et des partenaires sociaux français qui ont effectué une série d'études et de missions d'observation ou qui y ont participé. A

ce titre, l'exemple du Québec a fourni matière à développement dans les pages qui suivent.

A - LE SYSTÈME DE RELATIONS PROFESSIONNELLES NORD-AMÉRICAIN ET LES PROCÉDURES DE PRÉVENTION ET DE RÉOLUTION DES CONFLITS

Les relations professionnelles nord-américaines sont assez souvent classées, en premier lieu par les juristes anglo-saxons, dans un modèle dont le trait dominant est la coopération ou la concertation. Nous verrons que cette vision des choses est, dans une certaine mesure contestable.

En Amérique du Nord, le droit entend lier la négociation collective à la paix sociale. Il est à noter que le modèle germanique ou nordique opère de même mais selon des modalités très différentes.

1. Origines

Aux Etats-Unis, la reconnaissance juridique des organisations syndicales et, partant, de la détermination collective des conditions de travail par les partenaires sociaux n'a été obtenue qu'à l'issue d'un processus long et difficile. Il fallut attendre en effet les années 1930, celles du *New Deal*, pour qu'au terme de presque un siècle de conflits, parfois très violents, la loi fédérale reconnaisse et organise le fonctionnement des syndicats au sein des entreprises. Le principe de négociation collective est officiellement retenu comme mode de relation syndicat-patronat par le *National Labor Relations Act* ou *Wagner Act* du nom du sénateur qui l'élabora, en 1935.

La mise en place de ce cadre institutionnel poursuivait un objectif de pacification du climat social nécessaire à la réussite de la politique économique du gouvernement de Franklin Roosevelt. Le principe directeur est celui de la « démocratie » dans l'entreprise ; la négociation collective en est l'instrument. Les gains de productivité deviennent le but commun des salariés et du patronat sur la base duquel s'établit un consensus : la négociation fixe les conditions d'organisation du travail et les modalités de partage des gains. La paix sociale est recherchée par les deux partenaires. Dans cette démarche, les syndicats se reconnaissent comme le véritable contrepoids au pouvoir des employeurs et rejettent le principe de l'intervention gouvernementale dans le domaine des relations professionnelles. L'Etat doit se limiter à garantir l'ordre et le bon fonctionnement de la négociation collective sans intervenir sur le fond.

Toutefois, les droits reconnus aux syndicats sous la présidence de Franklin Delano Roosevelt, furent partiellement remis en cause dans les années qui suivirent le second conflit mondial. Les grandes grèves de 1946 et la modification de l'environnement politique du mouvement ouvrier américain, soupçonné d'antipatriotisme et de collusion avec les communistes, conduisent au vote en 1947 du *Taft-Hartley Act* (du nom des deux députés qui l'élaborèrent). Cette loi est venue limiter le droit de grève et la capacité d'implantation du syndicat en énonçant une liste de pratiques déloyales, en imposant un préavis de soixante jours, en interdisant le *closed-shop* et en soumettant l'*union-shop* à la législation des Etats. La plupart des Etats du Sud ont ainsi supprimé le droit à l'*union-shop* de leur législation.

La loi a également eu pour effet d'interdire la grève aux employés des administrations publiques fédérales. La section 305 dispose :

« Il est illégal pour tout individu employé par les Etats-Unis ou par une de leurs agences, y compris les corporations appartenant entièrement au gouvernement, de participer à une grève. Toute personne à la solde des Etats-Unis ou d'une de leurs agences qui se met en grève sera renvoyée immédiatement de son emploi, perdra son statut de fonctionnaire civil et ne pourra plus être réengagée par les Etats-Unis ou une de leurs agences pendant une période de trois ans »¹⁴³.

Le *Taft-Hartley Act* est surtout connu aujourd'hui pour les pouvoirs exceptionnels qu'il donne au Président des Etats-Unis pour limiter l'utilisation du droit de grève et de *lock-out*. Ses sections 206 et suivantes ont repris et pérennisé des dispositions législatives promulguées en 1943, en pleine guerre mondiale pour faire face à des situations susceptibles de porter atteinte aux intérêts vitaux du pays :

« Toutes les fois que le Président estimera qu'une grève ou une menace de grève ou de *lock-out* affectant en totalité ou en grande partie une industrie est de nature à mettre en péril la sécurité nationale, il pourra nommer une commission d'enquête pour examiner les moyens de régler le différend et faire un rapport écrit qui sera envoyé au Service fédéral de médiation et porté à la connaissance du public. Sur réception de ce rapport le président pourra charger l'*Attorney Général* d'intervenir auprès d'une Cour de district des Etats-Unis à l'effet de prohiber la grève ou le *lock-out* ou sa continuation et de prendre toutes autres injonctions qui s'avéreront appropriées, de tels ordres pouvant entraîner des sanctions contre ceux qui y contreviennent. Les parties intéressées doivent faire alors tous leurs efforts pour ajuster le différend et le président convoque à nouveau la Commission d'enquête. Si après soixante jours le différend n'a pu être réglé, la Commission fera un nouveau rapport qui sera également diffusé. Dans les quinze jours qui suivront, le *National Labor Relations Board* devra organiser un vote, au scrutin secret, auprès des salariés pour savoir s'ils sont disposés ou non à accepter la dernière offre de l'employeur. A l'issue de ce vote, l'injonction sera levée »¹⁴⁴.

Bien que le cadre institutionnel posé pendant la période du *New-Deal* se soit ainsi trouvé limité dans sa portée, il reste encore aujourd'hui le fondement des relations professionnelles aux Etats-Unis¹⁴⁵.

L'histoire des relations professionnelles au Canada est assez différente et moins dramatique, dans sa période ancienne, que celle des Etats-Unis. Dans les deux pays, les relations professionnelles s'inscrivent, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, dans une même logique.

¹⁴³ Cité in Paul Grunebaum-Ballin et Renée Petit, *Les conflits collectifs du travail et leur règlement dans le monde contemporain*, Sirey, PARIS, 1954, p.124.

¹⁴⁴ Paul Grunebaum-Ballin et Renée Petit, op. cit., 1954, p.123.

¹⁴⁵ Agnès Monialvillo-Rebour, article : Etats-Unis, dans *Syndicalismes, dynamique des relations professionnelles*, IRES, Dunod, Paris, 1992.

Le *Canadian Trade Union Act* de 1872 constitue l'acte de naissance de la négociation collective au Canada. Cette loi met fin à une vieille théorie nord-américaine assimilant la négociation à une restriction de la liberté du commerce. La grève est légalisée en 1875 ; les syndicats le sont en 1900. Ces rapports collectifs de travail se développent sous l'influence anglaise ; pour le Québec l'influence française et, plus largement, européenne est également sensible dans les années 1920-1930¹⁴⁶. A compter de la fin de la deuxième guerre mondiale l'influence des Etats-Unis devient prédominante, notamment par l'adoption aussi bien par la législature fédérale canadienne que par celles des diverses provinces du Canada, y compris le Québec, de lois qui reproduisent largement les caractéristiques du modèle issu du *National Labor Relations Act (Wagner Act)* de 1935 aux Etats-Unis¹⁴⁷.

2. Le système actuel

L'accord collectif est conclu au niveau de l'entreprise pour une durée déterminée, généralement de trois à cinq ans ; elle est revêtue d'une garantie judiciaire d'exécution. Pendant la période de vie de l'accord, une obligation de paix sociale s'impose aux partenaires : l'accord ne peut être remis en cause et la grève ne peut être déclenchée. Ce principe de paix sociale trouve, aux Etats-Unis, son origine dans la volonté des partenaires sociaux eux-mêmes : un accord signé entre General Motors et l'*United automobile workers* (UAW), en 1948, revêt un caractère fondateur. En contrepartie d'avantages salariaux, le syndicat des travailleurs de l'automobile acceptait de suspendre le droit de grève pendant la durée du contrat. Les pressions de la base obligèrent toutefois le syndicat national à accepter le recours à la grève en cours de contrat pour des motifs de sécurité et d'hygiène du travail. Ces contrats entre l'UAW et la General Motors ont servi de référence pour la majorité des contrats signés par la suite dans l'ensemble des secteurs organisés et la règle est toujours en vigueur aujourd'hui de suspendre le droit de grève pendant la durée du contrat et de ne le rétablir qu'en période de négociations.

La force de l'engagement qui lie ainsi les parties trouve une traduction dans le contenu même de la convention collective généralement fort développé et contraignant pour l'employeur. Les conventions collectives nord américaines traitent de l'ensemble des éléments de la relation de travail. Elles contiennent des clauses définissant les conditions de la relation individuelle de travail, des clauses déterminant les modalités d'exercice du droit syndical (nombre de délégués syndicaux, crédit d'heures...) ; elles comportent souvent aussi des dispositions encadrant le pouvoir de décision de l'employeur (limitation de l'exercice du pouvoir disciplinaire), ou même son pouvoir de gestion : au Québec, certains

¹⁴⁶ La loi québécoise des syndicats professionnels de 1924 est très nettement inspirée des lois françaises de 1884 sur les syndicats et de 1919 sur la convention collective. Le Québec se dotera aussi d'une loi relative à l'extension juridique des conventions collectives dès 1934. Il demeurera le seul Etat en Amérique du nord à disposer d'une telle procédure. Ce mécanisme n'atteindra cependant jamais, et de loin, l'importance qu'il a en France et dans certains autres pays européens. Son usage demeurera toujours marginal.

¹⁴⁷ Audition de M. Jean Bernier, Professeur au département des relations industrielles à l'université Laval du Québec, devant la section du travail, 4 juin 1997.

accords d'entreprises limitent la possibilité de faire effectuer certains travaux en sous-traitance ou imposent des engagements en termes d'emploi ou de maintien des effectifs pendant la période d'application.

L'accord collectif a donc un rôle déterminant qui l'emporte largement sur celui d'une législation du travail très peu développée. Cette dernière n'édicte que des règles minimales. A titre d'illustration, la « Loi sur les normes de travail » du Québec représente en volume moins du tiers du code du travail français. La même remarque peut être faite à propos de la législation du travail des Etats-Unis qui se singularise, de surcroît, par la carence des dispositions pénales associées.

Toute la logique du système nord-américain tend à favoriser la négociation collective et à permettre aux partenaires de déterminer eux-mêmes, au niveau de l'entreprise, l'ensemble des conditions de travail qui seront applicables, y compris les règles et les procédures destinées à régir leurs relations pendant la durée de l'accord.

Cette forte capacité des partenaires sociaux à définir le contenu de la relation de travail repose sur un exercice collectif du droit syndical et du droit de grève. Dans l'ensemble des Etats d'Amérique du Nord, la règle est celle d'un monopole de représentation syndicale, par catégorie professionnelle, dans l'entreprise. Un employeur doit reconnaître un syndicat qui apporte la preuve qu'il représente la majorité des salariés, et ouvrir avec lui des négociations en vue de l'élaboration d'une convention collective. Aux Etats-Unis, des élections sont organisées au sein de l'entreprise ou de l'établissement. Elles sont régies et contrôlées par le *National Labor Relations Board*, organisme fédéral chargé de contrôler l'application de la législation fédérale (*Wagner Act* et *Taft-Hartley Act*). Si la majorité des électeurs se déclare favorable à la syndicalisation, le syndicat ayant obtenu le plus grand nombre de voix est investi du monopole de représentation. La procédure canadienne et québécoise est quelque peu différente : le syndicat qui apporte la preuve, à partir des cartes d'adhésion, qu'il rassemble une majorité de salariés d'une catégorie professionnelle de l'entreprise, est « accrédité ». Les conséquences de l'élection ou de l'accréditation sont identiques : le syndicat est reconnu par l'employeur comme le seul interlocuteur représentant les salariés et peut se prévaloir des dispositions de « l'union shop » (l'adhésion est rendue quasi-obligatoire pour les salariés) ainsi que de celles du « précompte syndical » (les cotisations sont prélevées sur les salaires par l'employeur au profit de l'organisation syndicale).

Le droit de grève est également un droit collectif. Il appartient au syndicat ou à un groupe de salariés lorsqu'un vote est exigé. Cette conception de la grève est donc radicalement différente de celle qui prévaut en France ou en Espagne où elle relève d'un droit constitutionnel dont le titulaire est un individu, le salarié, même s'il doit être exercé collectivement. Au Canada et aux Etats-Unis, tous les salariés de la catégorie professionnelle concernée doivent en principe suivre le mouvement de grève lorsque celui-ci a été décidé. Pas plus qu'ils ne disposent d'un droit individuel de se syndiquer ou non, ils ne disposent de celui de faire ou non grève. Ni le syndicat, ni les salariés ne peuvent, de manière licite, recourir à la grève à l'appui de leurs griefs ou de leurs revendications pendant la période d'exécution de l'accord collectif. Ce droit de grève trouve son pendant dans le

droit reconnu à l'employeur de pratiquer le *lock-out*, c'est-à-dire le refus de l'accès des salariés au lieu de travail avec toutes les conséquences qui en découlent.

Le système américain repose donc sur une forte cohérence entre les conditions de la négociation collective, la définition du droit de grève et l'obligation de paix sociale : le droit de grève est fortement intégré à celui de la négociation collective.

Un tel équilibre fonctionnel n'est pourtant pas suffisant pour assurer la « pacification » des relations de travail en Amérique. On ne peut déduire de la cohérence d'un système mis en place à partir des années 1930 que l'idéal de coopération qu'il est sensé incarner, est effectivement partagé de façon permanente par les partenaires. La continuité des relations sociales s'est en fait souvent révélée insuffisante pour gommer les effets mécaniques de l'organisation de la négociation collective sur la conflictualité. Pendant toute la période de croissance, le nombre des grèves est resté très élevé aux Etats-Unis et au Canada. Ce phénomène a pu être interprété comme la résultante des caractéristiques des relations de travail. L'étendue et la variété des thèmes de la négociation collective multiplient les possibilités de désaccord entre salariés et employeurs. La décentralisation de la négociation accroît le nombre de lieux d'écclatement possible des conflits. Enfin, la pratique des clauses de non grève concentre les conflits sur les périodes de renégociation des contrats. Il faut également noter qu'une entreprise peut être conduite, en raison de la présence en son sein de différentes catégories de personnel et de la structure du syndicalisme américain (qui assure une représentation des métiers), à négocier plusieurs accords collectifs qui parviendront à échéance à des moments différents ; les risques de conflits se trouvent ainsi étirés dans le temps.

La dureté du rapport de force qui, pendant la période de croissance économique, se traduisait par la persistance d'un haut niveau de conflictualité en dépit de la généralisation d'un système de relations professionnelles conçu pour éviter le déclenchement des grèves, explique largement le développement important outre-Atlantique des procédures de conciliation, de médiation et d'arbitrage. Ces dispositifs ont été mis en place à l'initiative des partenaires sociaux, dans la convention collective même, lorsqu'il s'agissait de régler des griefs en cours de contrat et surtout à l'initiative des pouvoirs publics pour aider à la prévention et à la résolution des conflits collectifs proprement dits.

3. Conciliation, médiation et arbitrage

Cet aspect des relations professionnelles nord-américaines est ici traité essentiellement à partir de l'exemple québécois caractérisé par la très grande variété des instruments accessibles aux partenaires sociaux.

La plupart de ces instruments sont prévus par la législation québécoise ou proposés par l'administration du travail.

3.1. La conciliation

La conciliation est une intervention prévue par le code du travail qui se situe dans le cadre d'une négociation en vue de la conclusion ou du

renouvellement d'une convention collective. Les conciliateurs sont des fonctionnaires du ministère du travail qui exercent cette profession de manière exclusive. Ils constituent un corps d'emploi regroupant aujourd'hui une vingtaine de personnes dont le champ d'activité potentiel comprenait en mai 1997 4 525 conventions collectives conclues par 3 923 employeurs différents et couvrant plus d'un million de salariés. Ces conciliateurs peuvent intervenir dans les entreprises de n'importe quelle branche d'activité. En pratique, on observe toutefois une relative spécialisation des conciliateurs par champ d'activité.

La législation prévoit leur intervention à la demande de l'une ou l'autre des parties. Il s'agit de la voie la plus fréquemment utilisée. Le ministre est saisi de la demande et doit désigner un conciliateur dès sa réception. Cependant, le ministre peut, de sa propre autorité, et à toute phase des négociations, prendre l'initiative de la conciliation. Une telle désignation emporte, pour les parties, l'obligation « d'assister à toute réunion que le conciliateur convoque ». Le conciliateur fait rapport au ministre à la demande de ce dernier. Ce faible encadrement juridique témoigne de la volonté du législateur de donner une grande souplesse à ce type d'intervention et de favoriser le recours direct par les parties.

Cette procédure préventive n'est plus depuis 1978 suspensive du droit de grève ce qui la rend facultative et met l'accent sur la volonté des parties. Entre 1944 et 1978, elle s'imposait aux parties qui devaient obligatoirement y recourir avant d'utiliser des moyens de pression économique (grève et *lock-out*). Le conciliateur disposait alors d'un délai de trente jours, renouvelable avec l'accord des parties, pour tenter de les rapprocher et d'éviter l'épreuve de force. Ainsi conçue, la conciliation est souvent apparue comme une étape obligée, une sorte de rituel auquel les protagonistes devaient se soumettre avant de pouvoir déclencher légalement la grève. Dans ces conditions, elle était souvent vouée à l'échec.

Depuis 1978, le recours à cette procédure n'est plus suspensif du droit de grève, ce qui permet au conciliateur d'intervenir ou de poursuivre son intervention après l'ouverture du conflit. Il en est évidemment résulté une baisse substantielle, environ de moitié, des interventions conciliatrices. Toutefois, l'efficacité du dispositif s'en est sans doute trouvée renforcée puisque les parties ont désormais, lorsqu'elles font appel à un conciliateur, une intention réelle de travailler avec lui et de rechercher les conditions d'un accord. Certains travaux récents suggèrent aussi que le taux de réussite de la conciliation volontaire serait plus élevé que celui de la conciliation obligatoire¹⁴⁸.

Les conclusions du conciliateur sont confidentielles. La thèse selon laquelle la publication du rapport du conciliateur était susceptible de miner la confiance des parties vis-à-vis de la procédure a prévalu. Le législateur est même allé plus loin en prévoyant que ni les conciliateurs, ni les médiateurs ne peuvent être contraints de divulguer devant un tribunal ce qui leur a été révélé dans l'exercice de leurs fonctions.

¹⁴⁸ Claudette Ross et Michel Brossard, « La conciliation volontaire est-elle plus efficace que la conciliation obligatoire ? » *Relations industrielles/Industrial relations*, vol. 45, n° 1, 1990, pp. 3-21.

3.2. *L'arbitrage*

Il existe deux formes d'arbitrage. L'une, « l'arbitrage des griefs », est utilisée en cours d'application de la convention collective. L'autre, nommée « arbitrage des différends », est destinée à sortir la négociation d'une première convention collective d'une éventuelle impasse.

a) *L'arbitrage des griefs*

Pour mettre fin à un désaccord sur l'application ou l'interprétation d'une disposition de la convention collective en vigueur, les conventions collectives prévoient généralement une procédure de règlement qui peut aller jusqu'au recours à un arbitre « conventionnel ». En cas d'échec de cette procédure ou lorsque les parties ne s'entendent pas sur le choix d'un arbitre, elles demandent au ministre du travail d'en désigner un sur une liste nationale de personnalités qui sont généralement des juristes. Le code du travail prévoit en effet que toute mésentente relative à l'interprétation ou à l'application d'une convention collective, c'est à dire un grief au sens du droit québécois, qui n'a pu être réglée à l'amiable par les parties, doit être déférée à un arbitre dont la décision finale est sans appel. A la suite de l'audition du grief, l'arbitre tentera généralement, souvent à la demande des parties elles-mêmes, une intervention médiatrice tout à fait informelle ; il est alors d'usage de parler de médiation pré-arbitrale. Si cette dernière tentative échoue, l'arbitre rendra sa décision d'arbitrage en s'appuyant sur les éléments fournis par les parties et sur le texte de la convention collective. Cette décision s'impose aux partenaires.

Le code du travail pose un principe de neutralité de cet arbitre par rapport aux parties ; c'est la raison pour laquelle l'arbitrage des griefs est financièrement à la charge des parties à parts égales.

b) *L'arbitrage des différends*

L'arbitrage des différends est une procédure en vertu de laquelle un arbitre peut être appelé en cas d'impasse dans les négociations à rédiger à la place des parties un document qui tiendra lieu de convention collective pour une durée limitée, habituellement de deux à trois ans selon les cas. Ce dispositif a été introduit en 1977 pour tenter de limiter les difficultés considérables auxquelles se heurtaient les employeurs et les salariés qui n'avaient, par définition, aucune expérience préalable du dialogue social dans l'entreprise. Il s'agissait d'éviter des conflits que l'incompréhension mutuelle des partenaires rendait longs, pénibles, parfois violents.

C'est au ministre du travail qu'il revient de désigner, à la demande de l'une ou l'autre des parties, un arbitre pour régler le différend.

Par ailleurs, le recours à cette forme de détermination des conditions de travail devient obligatoire, en cas d'impasse dans les négociations, chez les policiers et les pompiers auxquels la loi interdit l'exercice du droit de grève.

Dans un cas comme dans l'autre, toujours dans un souci de respect de l'autonomie des parties, l'arbitre pourra tenter une intervention médiatrice avant d'imposer lui même sa rédaction de la convention.

La faculté que ce « médiateur-arbitre » a de mettre fin à son intervention médiatrice pour commencer à exercer son rôle d'arbitre et déterminer les conditions de travail qui s'appliqueront obligatoirement, lui confère un pouvoir de persuasion peu ordinaire.

3.3. *La médiation*

En ce qui concerne la médiation, le droit et la pratique québécoise des relations professionnelles se caractérisent par une grande diversité de formules adaptées à une large gamme de situations. Outre les possibilités de médiation pré-arbitrale qui viennent d'être évoquées, il existe deux dispositifs applicables dans le secteur public et un service à finalité préventive dont peuvent faire usage des entreprises privées.

a) *La médiation dans le cadre des négociations dans le secteur public*

Dans les secteurs publics et parapublic, la loi prévoit des négociations à deux niveaux selon un partage complexe des matières entre le niveau national et le niveau régional ou local.

Pour la partie des négociations qui se déroulent au niveau national, le ministre du travail doit, à la demande de l'une ou l'autre des parties, désigner un médiateur afin de les aider à parvenir à un accord. De ce point de vue, cet exercice s'apparente à celui de la conciliation tel que décrit précédemment, à cette différence près que la fonction sera exercée par une personnalité qui n'est pas un conciliateur et dont le rapport sera rendu public, contrairement à la règle habituelle.

Les observateurs s'entendent pour affirmer que dans l'ensemble, les résultats obtenus lors de ces interventions ont été pour le moins mitigés. Bien des raisons ont été avancées pour expliquer, au plan technique, les causes de cet échec relatif. On peut également formuler l'hypothèse que s'agissant de négociations où l'interlocuteur patronal est l'Etat, les négociateurs, au moins du côté syndical, auront voulu pousser les dernières discussions jusqu'au niveau ultime, à savoir, le gouvernement lui-même et ce, sans intermédiaire.

Pour les matières qui sont négociées au niveau régional ou local, la même procédure s'applique. Toutefois, dans le cas où les parties n'arriveraient pas à s'entendre malgré l'intervention du médiateur, la loi prévoit qu'elles peuvent d'un commun accord, demander au médiateur d'arbitrer leur différend.

A ce niveau local, les expériences ont été peu nombreuses mais elles ont conduit le plus souvent à un accord sans que les parties n'aient à demander au médiateur d'exercer ses pouvoirs d'arbitre¹⁴⁹.

b) *La médiation et la détermination des « services essentiels »*

La loi québécoise reconnaît très largement le recours à la grève dans la fonction publique, le secteur public et les services publics. Toutefois, son exercice est assujéti à une procédure préalable de détermination des services

¹⁴⁹ Audition de M. Jean Bernier, Professeur au département des relations industrielles à l'université Laval du Québec, devant la section du travail, 4 juin 1997.

essentiels, étant entendu que seuls sont considérés comme essentiels les services dont l'interruption peut mettre en danger la santé et la sécurité du public.

L'idée qui inspire cette procédure est que les personnels qui rendent habituellement ces services sont les mieux placés pour organiser les « services essentiels ». Il appartient donc aux parties, patronale et syndicale, de déterminer elles-mêmes, au cas par cas les services qui doivent être maintenus. En cas de désaccord, c'est le syndicat qui établira la liste de ces services.

Cette faculté de déterminer les services essentiels est cependant exercée sous le contrôle d'un tribunal spécialisé, le Conseil des services essentiels auquel il incombe de déterminer si les services définis dans l'accord entre les parties ou, à défaut, dans la liste syndicale, sont suffisants.

C'est à ce niveau qu'intervient la médiation. Dès qu'il est informé d'un risque de grève dans un service public, le Conseil des services essentiels délègue un de ses fonctionnaires auprès des parties pour les aider à conclure un accord sur les services qui devront être maintenus pendant cette grève.

Ce dispositif existe depuis 1983. Un bilan réalisé après dix années de fonctionnement a permis de conclure à son efficacité et a révélé son effet pédagogique auprès des acteurs sociaux¹⁵⁰.

c) La « médiation préventive »

La direction de la conciliation, médiation et de la prévention du ministère du travail offre gratuitement aux partenaires sociaux du secteur privé qui souhaitent améliorer les relations de travail dans l'entreprise, en dehors des périodes de négociation, un service dit de médiation préventive. Cette technique, sans assise juridique précise et totalement volontaire, a pour but de faciliter le règlement de certaines difficultés résultant, soit de l'organisation du travail, soit du mode de gestion des ressources humaines. Elle vise notamment à rétablir un dialogue interrompu entre les acteurs sociaux ou à reconstruire un climat social détérioré. L'expérimentation française d'appui au dialogue social, actuellement en cours dans les régions Rhône-Alpes et Auvergne, s'inspire directement de la médiation préventive québécoise.

*

* *

Aux Etats-Unis, le *Federation mediation and conciliation service* (FMC) offre aux partenaires sociaux des services de même nature que le ministère du travail du Québec. Ces procédures y sont toutefois moins développées et couvrent une gamme plus limitée de situations.

Dans les conflits d'intérêts concernant les salariés du secteur privé - c'est-à-dire les conflits qui surgissent lors de la négociation collective sur les salaires, la durée du travail et les conditions de travail - l'Etat fédéral peut mettre un médiateur officiel à la disposition des parties. En cas d'échec de cette médiation, le recours à un arbitre privé est de l'entière responsabilité des parties.

¹⁵⁰ Idem, voir aussi : Jean Bernier et Madeleine Lemieux, « La grève et les services essentiels au Québec » in *Grève et services essentiels* (sous la direction de Jean Bernier), Les Presses de l'Université Laval, Québec, 1994, pp. 205-238.

Pour les litiges portant sur l'application des conventions collectives, ces dernières prévoient généralement le recours à un arbitre. Contrairement à ce qui existe au Québec et dans les autres États du Canada, cette procédure d'arbitrage n'est pas inscrite dans la législation.

Dans les services publics où le droit de négociation existe depuis 1962, une procédure de médiation peut être déclenchée avec l'accord des parties. Toutefois, dans la mesure où la grève est interdite dans ces services, la situation est très différente de celle du Québec. Lorsque la médiation échoue, il n'est pas rare de voir les négociations s'éterniser ; le travail est parfois interrompu par des grèves illicites.

4. La crise du système de relations professionnelles américain

La situation américaine peut être jugée relativement contrastée, l'équilibre des relations professionnelles pouvant apparaître nettement plus satisfaisant au Canada et au Québec qu'il ne l'est aux États-Unis. Toutefois, compte tenu du poids, notamment démographique, de ce dernier pays dans la zone, il est possible de conclure à une crise profonde du système américain.

4.1. Affaiblissement syndical et opposition des acteurs aux États-Unis

Le fait que seuls 15 % de la population salariée (un peu moins de 20 millions sur 120 millions) soient aujourd'hui couverts par un accord collectif donne toute la mesure de l'affaiblissement syndical aux États-Unis¹⁵¹. Le taux de syndicalisation, en baisse constante depuis les années cinquante, a connu une chute accélérée au début des années quatre-vingt. Il était en 1995, selon le Bureau international du travail de 14,2 %. Ce reflux semble cependant toucher à sa fin puisque les adhésions ont récemment amorcé une remontée.

La baisse de l'emploi industriel et la difficulté à organiser les nouveaux actifs dans le tertiaire, liée notamment à une moindre stabilité de l'emploi, constituent une première explication de cette évolution. L'attitude des employeurs américains, traditionnellement opposés au principe de l'action syndicale considérée comme source de rigidité dans l'entreprise, en constitue une seconde. Au cours des vingt dernières années, les employeurs américains, bénéficiant d'une certaine clémence gouvernementale, sont parvenus, dans certains cas, à affaiblir le pouvoir de négociation des syndicats déjà mis à mal par la transformation de l'environnement économique et, dans d'autres cas, à empêcher leur implantation dans de nouveaux secteurs. Dans le secteur syndiqué ces objectifs sont recherchés par la rupture des accords de *pattern bargaining*¹⁵², l'imposition de concessions sous menace de dépôt de bilan, la déclaration de faillite ou le vote guidé de « décertification »¹⁵³ dans les cas extrêmes. Dans le secteur non syndiqué, les méthodes employées sont parfois plus brutales. Le

¹⁵¹ Arnold M. Zack, « Règlement des conflits du travail : intérêt des techniques professionnelles », *Revue internationale du travail*, vol. 36 (1997), n° 1, pp. 103-117.

¹⁵² *Pattern bargaining* ou négociations : cette pratique permet aux syndicats d'obtenir des accords similaires avec toutes les entreprises d'une même branche. Ces accords sont parfois assimilés à des accords de branche.

¹⁵³ Scrutin organisé à la demande de l'employeur parmi les salariés en vue de mettre fin à la représentativité du syndicat dans l'entreprise.

nombre de plaintes pour pratiques patronales déloyales en cours de campagne d'élections de représentation ne cesse d'augmenter¹⁵⁴.

Cette forte opposition patronale semble témoigner de l'absence de consensus des partenaires sociaux sur le système de relations professionnelles constitué à partir des années trente. Confrontée à la baisse dramatique de ses effectifs, l'American Federation of Labor - Committee of Industrial Organizations (AFL-CIO) première organisation syndicale des Etats-Unis, était d'ailleurs tentée par une refonte du modèle lorsqu'elle envisageait, au milieu des années quatre-vingt, la possibilité de l'adhésion individuelle de salariés n'appartenant pas à une unité organisée de négociation collective.

L'absence de garanties collectives pour la grande majorité des salariés des Etats-Unis a suscité récemment un certain nombre d'initiatives dans le champ des techniques de conciliation, médiation et arbitrage pour pallier l'impossibilité matérielle dans laquelle se trouve souvent le salarié de faire valoir individuellement, devant les tribunaux, les dispositions du droit civil sanctionnant la discrimination dans l'emploi. Ces procédures qui prévoient le recours à un tiers neutre, trouvent à s'appliquer en l'absence de représentation syndicale et représentent essentiellement un instrument de sauvegarde des droits de l'individu.

L'adoption récente d'un nouveau code de médiation et d'arbitrage en a favorisé l'émergence.

Les procédures les plus fréquentes qui consistent en des clauses compromissoires élaborées unilatéralement par les entreprises et intégrées au contrat de travail, répondent mal, cependant, à la conception classique de l'arbitrage. Elles peuvent avoir un effet contraire à celui légitimement attendu, en limitant la protection instituée par la législation auprès d'organes administratifs ou judiciaires puisque l'arbitrage est réputé sans appel. La Cour suprême, dans une affaire jugée en 1991, a considéré qu'il s'agissait d'un engagement volontaire et contraignant d'accepter l'arbitrage, procédure que les tribunaux devaient encourager. Ces clauses d'arbitrage sont pourtant dépourvues de bon nombre de garanties ordinairement prévues par les accords comparables dans le domaine commercial ou dans les accords collectifs conclus entre employeurs et syndicats¹⁵⁵.

4.2. Résistance et adaptation du système de relations professionnelles au Québec

Les syndicats québécois ont incontestablement mieux supporté la mutation de l'appareil productif que leurs homologues des Etats-Unis. L'adhésion des partenaires sociaux au modèle de relations professionnelles paraît également beaucoup plus forte. Le taux de syndicalisation, supérieur à 40 %, reste relativement élevé et partant, le niveau de couverture conventionnelle assez satisfaisant, encore que la plupart des Petites et moyennes entreprises (PME) n'en bénéficient pas.

¹⁵⁴ Agnès Montalvillo-Rebour, 1992, op. cit.

¹⁵⁵ Arnold M. Zack, « Règlement des conflits du travail : intérêt des techniques professionnelles » *Revue internationale du travail*, vol. 136 (1997), n° 1, pp. 103-117.

Les syndicats québécois ont aussi fait preuve de leur capacité d'adaptation et de réaction à la crise du début des années quatre-vingt, lorsque la disparition de dizaines de milliers d'emplois dans des secteurs traditionnels de l'industrie les a mis en péril. Ils ont réorienté leur action sur la protection de l'emploi et se sont intéressés à la gestion des entreprises, prenant, dans ce domaine, des initiatives particulièrement originales. La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), première organisation syndicale du pays, a créé en 1984 un fonds d'épargne destiné à la fois à bonifier les retraites et à investir dans des entreprises dans le but avoué de consolider ou de créer de l'emploi. Quant à la deuxième organisation syndicale du pays, la Confédération des syndicats nationaux (CSN), elle a développé, à partir de 1985, une stratégie également axée sur le thème du développement de l'emploi mais visant essentiellement à promouvoir le droit des salariés à participer à toutes les décisions les concernant, abandonnant ainsi le traditionnel rapport de force sur le partage des gains de productivité au profit d'un élargissement du champ de la négociation dans le cadre des conventions collectives. Un nouveau compromis reposant sur un accroissement de la productivité pour l'employeur, sur le développement ou le maintien de l'emploi et l'amélioration des conditions de travail pour les salariés, est ainsi recherché¹⁵⁶.

Si, au Québec, l'Etat s'est gardé d'intervenir directement dans les relations de travail, son souci du bon fonctionnement du système de relations professionnelles et du maintien de la « paix sociale » l'ont conduit à mettre à la disposition des partenaires sociaux des dispositifs de prévention et de résolution des conflits. Le caractère contraignant de certaines de ces procédures a été abandonné depuis la fin des années soixante-dix afin de privilégier, apparemment avec succès, l'adhésion volontaire des partenaires sociaux.

Aux Etats-Unis, les autorités fédérales n'ont pas eu un rôle régulateur aussi important et ne semblent pas avoir cherché à freiner l'effondrement du système de relations de travail mis en place entre le milieu des années trente et la fin des années quarante.

B - ILLUSTRATIONS DE LA DIVERSITÉ EUROPÉENNE DES RELATIONS

PROFESSIONNELLES : L'ALLEMAGNE, L'ESPAGNE ET LA GRANDE-BRETAGNE

1. Allemagne

Avant d'être confronté aux conséquences du processus d'unification et aux problèmes liés à la globalisation des marchés, ce pays a été présenté, jusqu'à ces dernières années, comme un modèle d'équilibre des relations de travail, alliant puissance du syndicalisme, efficience des procédures de négociation et de représentation et faible conflictualité.

Ce modèle s'est construit dans les années cinquante assez largement en opposition aux errements qui ont marqué la période de la République de Weimar. Après la défaite de l'Allemagne en 1918 et la période des « Conseils », la négociation collective fut acceptée dans son principe. Mais l'Etat gardait un fort pouvoir d'intervention dans le monde économique et apparaissait comme un

¹⁵⁶Pierre Paquette, secrétaire général de la CSN, dans *Liaisons sociales mensuel*, n° 122, octobre 1997, pp. 52-53.

médiateur obligé dans les conflits du travail alors même que sa capacité d'action était minée par les divisions politiques et les crises économiques. Malgré leur puissance en adhérents, les syndicats ne parvinrent pas à concrétiser l'institutionnalisation qui leur avait été reconnue. En 1928, au congrès de la principale organisation syndicale, l'ADGB, qui se tenait à Hambourg, une ligne réformiste remettant en cause la réalité de la « lutte des classes » parut devoir l'emporter. Le patronat allemand conservait cependant une attitude offensive en réclamant le démantèlement du système de protection sociale hérité de l'empire, alors que les premiers signes de la grande crise économique se faisaient sentir.

Ni les partis politiques, ni les syndicats ne furent alors capables d'apprécier la nature du danger représenté par le NSDAP. Une fois les nazis installés au pouvoir, le mouvement syndical fut interdit. Une caricature de syndicalisme fut maintenue par la création du « Front allemand du travail »¹⁵⁷.

Le système de relations professionnelles progressivement mis en place à partir de 1945, est caractérisé par l'effacement de l'Etat du champ d'action des partenaires sociaux. La Loi fondamentale garantit le principe « d'autonomie tarifaire » (*Tarifautonomie*). La grève évolue également dans son contenu et ses formes pendant les années cinquante : les grèves « politiques » cèdent la place aux grèves sur les salaires. Les syndicats apprennent à la manier habilement et c'est à leur technique du conflit qu'ils doivent sans doute la position forte dans la négociation collective qu'ils conquièrent pendant cette période.

A la fin des années cinquante, le programme du *Deutscher gewerkschaftsbund* (DGB) lie la codétermination économique à l'existence de « l'état de droit démocratique et social » dont il accepte les règles.

1.1. Un syndicalisme puissant et unitaire

Syndicalisme allemand et DGB sont souvent utilisés comme synonymes. Bien que cette assimilation soit formellement incorrecte, le DGB, avec ses onze millions d'adhérents (dont plus de trois millions pour le seul syndicat IG-metall), domine indiscutablement les forces syndicales qui ne lui sont pas rattachées : la centrale des employés *Deutsche angestellten-gewerkschaft* (DAG) ou le CGB, confédération chrétienne. Le poids du DGB est lié en partie au nombre de ses adhérents. Il tient aussi à la forte structuration de la vie sociale que son organisation parvient à assurer, même si des doutes se font jour sur la pérennité de cette situation¹⁵⁸.

Dans les *länder* de l'ouest, les effectifs syndicaux sont restés relativement stables malgré certaines difficultés du syndicalisme allemand à gagner les catégories montantes du salariat : employés, techniciens et cadres du tertiaire.

Le patronat allemand est également fortement structuré. Il est dominé par trois organisations : le *Deutscher industrie und handelstag* (DIHT) réunit les chambres de commerce et d'industrie ; le *Bundesverband der deutschen industrie* (BDI) regroupe les associations d'entreprises industrielles ; la

¹⁵⁷ Adelheid Hege, Christian Dufour, « Allemagne » in *Syndicalismes : dynamique des relations professionnelles*, IRES / Dunod, Paris, 1992, pp. 179-247.

¹⁵⁸ Adelheid Hege, Christian Dufour, op. cit, 1992.

Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) représente les intérêts du patronat de toutes les branches d'activité, en ce qui concerne son rôle d'employeur. Cette coexistence de plusieurs organisations renvoie à un partage des tâches entre l'économique et le social bien plus qu'à des différences sur la politique à tenir. Le patronat s'astreint à une autodiscipline dans ses relations contractuelles avec les syndicats. Les associations patronales chargées des fonctions sociales, sont amenées à intervenir sur un nombre de thèmes considérables qui concernent les salaires, les impôts, la protection sociale, la formation, le droit social. Sur ces différents thèmes, elles se gardent de prendre des positions divergentes de celles des associations économiques¹⁵⁹.

En Allemagne, il existe une distinction très nette entre les accords de travail (*Betriebsvereinbarung*) et les conventions collectives (*Tarifvertrag*). Les premiers sont négociés dans l'entreprise ou l'établissement et relèvent du domaine de la « codétermination » ; les secondes qui traitent essentiellement des salaires, des horaires de travail et des congés relèvent de la négociation collective proprement dite qui se déroule au niveau de la branche.

1.2. Négociation collective de branche et partenaires sociaux (syndicats et organisations d'employeurs)

L'Etat est pratiquement absent du système de négociation collective. il s'est borné à en fixer le cadre général. La loi sur la convention collective de 1949 régit le contenu et les modalités de la négociation, ainsi que les droits et obligations des partenaires sociaux.

La négociation collective implique exclusivement les syndicats et les organisations patronales de branche. Elle porte sur les salaires et certains aspects des conditions de travail (temps de travail hebdomadaire, congé annuels...). Les conventions collectives sont conclues au niveau régional, quelquefois national. Les conventions d'un même secteur économique sont quasiment identiques d'une région à l'autre.

Les salaires sont généralement révisés chaque année (« négociation tarifaire ») tandis que les autres conditions de travail font l'objet de conventions générales qui demeurent en vigueur pendant plusieurs années. Les conditions de travail fixées par la convention collective ne sont directement applicables qu'aux seules parties contractantes et à leurs membres. Mais dans la pratique, elles sont presque toujours appliquées à la totalité des salariés.

Les partenaires sociaux ont largement mis à profit les possibilités qui leur sont données : des conventions collectives existent dans les secteurs de l'industrie et des services, occupant environ 90 % des salariés. De 1949 jusqu'à la fin 1996, quelques 300 000 conventions collectives ont été conclues, dont 45 000 sont encore en vigueur. Dans la première moitié de la décennie actuelle, 7 000 conventions collectives en moyenne étaient conclues par an. En 1996, 9 500

¹⁵⁹ Adelheid Hege et alii, op. cit.

conventions collectives ont été renégociées dont 1 300 conventions collectives globales¹⁶⁰.

La contrepartie de l'autonomie contractuelle des partenaires sociaux réside dans une double obligation :

- obligation de résultat car la négociation même longue et conflictuelle doit nécessairement aboutir à la signature d'une convention qui contient généralement un compromis ;
- obligation de paix sociale car durant la période de validité de la convention toute action collective sur l'un des thèmes de l'accord est interdite.

Le droit de grève est presque exclusivement d'origine jurisprudentielle. Selon la jurisprudence de la Cour fédérale du travail, les conflits du travail doivent être considérés exclusivement comme complémentaires de la négociation collective. Pour régler les différends juridiques qui peuvent survenir en cours d'application d'une convention collective, les partenaires sociaux disposent généralement d'une procédure conventionnelle d'arbitrage.

Le juge a également posé comme condition qu'une grève ne pouvait être menée qu'en dernier ressort. Ce principe, dit d'*ultima ratio* implique que tous les moyens de la négociation doivent être épuisés avant que les syndicats puissent appeler à la grève.

A cet égard, la procédure de prévention est très fortement intégrée au processus de négociation. Le recours obligatoire à l'arbitrage dans le règlement des conflits collectifs était l'une des caractéristiques saillantes du régime de relations professionnelles sous la République de Weimar. Ce mécanisme n'existe plus et est même considéré comme incompatible avec la liberté d'association garantie par la Constitution. Peu après la seconde guerre mondiale, les forces alliées ont mis en place un mécanisme de conciliation et d'enquête volontaire (*Kontrollratgesetz* n° 35 du 20 août 1946) ; cette procédure n'est, en fait, jamais utilisée car les partenaires sociaux disposent de leurs propres dispositifs conventionnels.

Des « accords de médiation » (*Schlichtungsabkommen*) sont en effet conclus dans presque toutes les branches des secteurs privé et public. Bien que ces accords puissent varier d'un secteur d'activité à l'autre, un modèle a été adopté entre les organes de coordination de la BDA, du DGB et du DAG: (syndicat des employés) dès 1954 (accord de Margarathenhof du 17 septembre 1954). Le schéma habituel consiste à ce que les représentants des parties en négociation forment un comité de conciliation composé d'un nombre égal de représentants des employeurs et des syndicats, avec ou sans président indépendant. Dans le premier cas, le plus fréquent, les deux parties s'accordent

¹⁶⁰ République Fédérale d'Allemagne : institutions, procédures et mesures, Rapport d'information de base du système mutuel d'information sur les politiques de l'emploi (MISEP), Commission Européenne, 1994, p. 18.

Comptes rendus des interventions de Christian Dufour et Adelheid Hege lors de la 18^{ème} session nationale de l'INTEFP : « Mutations économiques et cohésion sociale : l'enjeu du dialogue social », mars 1997.

d'avance sur une personnalité indépendante partageant leur confiance pour présider la commission. La procédure peut être déclenchée par l'une des parties ou les deux à la fois.

Après consultation des parties, le comité peut suggérer une proposition pour mettre un terme au conflit. Les deux parties sont alors invitées à dire si elles jugent cette proposition acceptable. Généralement, le syndicat concerné présente la proposition à l'ensemble de ses membres pour la faire adopter dans le cadre d'un scrutin. La proposition de compromis n'est alors acceptée que si elle reçoit l'approbation du pourcentage minimum requis par les statuts du syndicat. Si la procédure de conciliation réussit, le compromis élaboré par le comité acquiert le statut de convention collective. Si elle échoue, l'obligation de paix tombe et les parties peuvent engager l'épreuve de force¹⁶¹.

1.3. Codétermination et représentation dans l'entreprise

a) Le conseil d'entreprise

Seul le conseil d'entreprise ou d'établissement allemand (*Betriebsrat*) exerce une fonction de codétermination. Le système allemand de représentation des salariés dans l'entreprise est d'ailleurs concentré sur cette unique institution.

Le concept de « démocratie du travail dans l'entreprise » (*Betriebsverfassung*) implique l'obligation d'une « coopération confiante » entre les partenaires sociaux. Le recours à la grève et au *lock-out* comme modes de règlement des conflits entre le conseil d'entreprise et l'employeur est donc formellement interdit par la loi.

Les *Betriebsräte* sont élus dans les établissements du secteur privé comptant plus de cinq salariés permanents. Bien que l'institution ne soit pas obligatoire, on estime que deux tiers des salariés travaillent dans une entreprise ayant un *Betriebsrat*. Le nombre de ses membres varie en fonction de la taille de l'entreprise. Le mandat est de quatre ans.

La notion de codétermination renvoie à l'obligation pour la direction d'aboutir à un accord avec le conseil d'entreprise ou d'établissement dans un nombre relativement important de domaines. Il faut toutefois distinguer deux formes de codétermination :

- la codétermination au sens strict, assortie d'une obligation d'accord et de l'intervention d'une commission de conciliation et d'arbitrage en cas de conflit, porte sur les horaires de travail, le règlement intérieur, le mode de paiement des salaires, les avantages sociaux, l'organisation du travail, les procédures de sélection du personnel, les mesures de formation individuelle et les plans sociaux en cas de licenciement ;

¹⁶¹ *The Resolution of Industrial Disputes*, international conférence organisée by the European Commission and the Irish Labour Relations Commission, Dublin Castle, Dublin, Ireland, 3-6 octobre 1993.

- l'existence d'un droit de veto pour les plans collectifs de formation professionnelle et pour les mouvements de personnes occasionnés par une réorganisation de l'établissement¹⁶².

Le comité d'entreprise ne constitue pas un organe syndical. Toutefois, le syndicat bien qu'il ne soit pas institutionnellement représenté, est loin d'être absent de l'entreprise. L'existence de « personnes de confiance syndicale », élues par les syndiqués de l'établissement dans les ateliers, est prévue dans les conventions collectives de branche depuis la fin des années 1960. Leur rôle est cependant limité à la diffusion de l'information syndicale. Mais surtout, les membres du *Betriebsrat* appartiennent très souvent au personnel syndiqué, comptent parmi eux des « personnes de confiance syndicale » et les échanges du conseil d'entreprise avec les structures locales ou régionales du syndicat sont généralement constants.

La reconnaissance de la représentation salariée par les directions d'entreprise est, en règle générale, très poussée. Elle peut ressortir de contacts quotidiens formalisés et informels. La direction accorde de l'importance à la bonne circulation de l'information vers les élus et au respect scrupuleux des droits « cogestionnaires ». Dans un contexte d'évolution de l'organisation du travail et de changement technologique, autant le conseil d'entreprise peut, dans certains cas, jouer un rôle de médiation des informations de la direction vers le personnel en corrigeant à la marge certains effets du processus, autant il peut, dans d'autres cas, élaborer et faire accepter un contre-projet¹⁶³.

Si le droit de grève est absent de l'entreprise et de l'établissement, le *Betriebsrat* n'en dispose pas moins d'une capacité de mobilisation collective bien réelle qu'il pourra éventuellement mettre à profit pour envoyer un signal à l'employeur, influencer sur le rapport de force et infléchir le cours d'une négociation. Le droit de réunir le personnel en assemblées générales pendant une demi-journée de quatre à six fois par an, lui est en effet reconnu et des représentants syndicaux extérieurs à l'entreprise peuvent participer à ces réunions.

L'obligation de coopération et l'interdiction de la grève qui en découle placent la conciliation et l'arbitrage au coeur de la codétermination.

La loi sur le statut de l'entreprise de 1972 prévoit, en cas de désaccord persistant entre la direction et le conseil d'entreprise sur les matières relevant du droit de codétermination, la réunion d'une commission d'arbitrage. Elle est composée d'un nombre égal d'assesseurs désignés par le conseil d'établissement et par l'employeur, placés sous la présidence d'un tiers neutre. Elle est ainsi ordinairement constituée de trois à cinq personnes ; son président est toujours un juge du tribunal du travail (*Arbeitsgerichte*). Cette commission remplit à la fois des fonctions de conciliation et d'arbitrage. A la demande des deux parties, elle peut agir comme modérateur pour aplanir les divergences de points de vue entre

¹⁶²Patrick Hassentenfel, Christian Dufour et Adelheid Hege, « Représentation des salariés en France et en Allemagne. Institutions et pratiques représentatives dans l'établissement », *Revue de l'IRES*, n° 8, hiver 1992.

¹⁶³Patrick Hassentenfel, op. cit.

l'employeur et le *Betriebsrat*. En dernier recours, la commission rendra une décision d'arbitrage qui aura le même statut qu'un accord entre l'employeur et le Conseil d'entreprise. Toutefois, cette décision d'arbitrage peut toujours faire l'objet d'une révision par les tribunaux du travail. Dans la pratique, elle reste le plus souvent la décision finale.

b) Le conseil d'administration

Après le conseil d'entreprise, la représentation des salariés au conseil d'administration (*Arbeitnehmer im Aufsichtsrat*) constitue le deuxième élément de ce qu'il est souvent convenu d'appeler la « cogestion » (*Unternehmensmitbestimmung*). La participation directe des travailleurs dans la planification et les décisions de l'entreprise est assurée par l'élection de représentants des salariés au conseil d'administration. Ces représentants participent avec ceux des actionnaires aux décisions entrant dans les attributions du conseil d'administration.

En application de la loi de 1976 portant généralisation de la cogestion, dans toutes les sociétés de capitaux occupant plus de 2 000 salariés, le conseil d'administration est composé pour moitié de représentants des actionnaires et, pour moitié, de représentants des salariés. Toutefois, en raison de la réglementation en matière d'élection du président du conseil d'administration et de la voix prépondérante du président en cas de partage des voix, les représentants des actionnaires sont toujours en mesure de s'imposer lors d'une confrontation avec les représentants des salariés.

Dans le secteur de l'industrie du charbon et de l'acier qui, pour des raisons historiques, est régi par une réglementation qui lui est propre, la parité numérique, dans les entreprises occupant en règle générale plus de 1 000 salariés, est également observée au sein du conseil d'administration entre les représentants des actionnaires et ceux des salariés. La position des salariés se trouve toutefois renforcée, car les deux parties doivent se mettre d'accord sur la désignation d'un membre supplémentaire neutre (loi de 1951 sur la cogestion paritaire dans les entreprises du secteur du charbon et de l'acier ; loi complémentaire de 1956 sur la cogestion).

Dans les sociétés dont l'effectif est compris entre 500 à 2 000 personnes, la loi sur le statut des entreprises prévoit pour les salariés une participation d'un tiers au conseil d'administration. Les entreprises de moins de 500 salariés sont exclues de cette réglementation.

Certains observateurs de la réalité sociale allemande considèrent que cette représentation salariée au sein du conseil d'administration représente avant tout un enjeu idéologique, les possibilités d'influence syndicale sur les choix stratégiques des entreprises étant fortement circonscrites de fait¹⁶⁴. On soulignera néanmoins qu'une forte représentation des salariés au niveau le plus élevé de la prise de décision, peut avoir des conséquences pratiques importantes en termes de diffusion d'une information globale sur l'entreprise et d'utilisation de cette

¹⁶⁴ Adelheid Hege, Christian Dufour, « Allemagne » in *Syndicalismes : dynamique des relations professionnelles*, IRES/Dunod, Paris, 1992, pp. 179-247.

information par les conseils d'établissement dans le cadre de leurs pouvoirs de codétermination.

1.4. Un modèle récemment mis à l'épreuve par la Réunification et la globalisation des marchés

Les travailleurs des länder issus de l'ancienne « République démocratique allemande » n'avaient évidemment, lors de l'unification, aucune pratique du système de relations professionnelles ; l'idée même de partenaires sociaux leur était étrangère. L'assimilation d'un modèle de relations de travail dans un contexte de restructurations industrielles n'est pas sans comporter d'importantes difficultés. La Réunification s'est traduite par une baisse de 20 % du taux de syndicalisation qui passe en 1995 sous la barre des 30 % (28,9 % selon le Bureau international du travail).

Par ailleurs, certains chefs d'entreprises allemands qui sont à la recherche d'une meilleure rentabilité de leur capitaux dans un contexte de globalisation des marchés financiers, sont tentés par une remise en cause du compromis. Des entreprises ont aujourd'hui tendance à se désaffilier des organisations professionnelles d'employeurs pour échapper aux « contraintes » de la convention collective. Quant aux entreprises récemment privatisées des länder de l'Est, elles n'ont fréquemment pas jugé bon d'adhérer à une organisation patronale.

Un contexte économique et social difficile, caractérisé par une forte augmentation du chômage a conduit les syndicats, dans le cadre des négociations tarifaires de branche et les conseils d'entreprise dans les domaines relevant de la codétermination, à adopter une attitude plutôt défensive. De surcroît, l'année 1996 a été marquée par le rejet du « pacte pour l'emploi » proposé comme objectif commun par l'Etat fédéral aux acteurs syndicaux et patronaux.

Néanmoins, le système conserve encore une grande solidité et dispose d'atouts importants pour surmonter cette crise. Une grande majorité des salariés continuent de placer leur confiance dans les procédures de représentation et de négociation et en particulier dans le *Betriebsrat*. Le patronat organisé, certes fragilisé, affiche la volonté de rechercher un compromis. Il propose notamment de décentraliser au niveau de l'entreprise, des thèmes actuellement négociés au niveau de la branche tels que le temps de travail. Des représentants du DGB font valoir qu'une telle réforme pourrait remettre en cause un des éléments essentiels du système actuel à savoir le principe de paix sociale dans l'entreprise.

En fait, la question d'une concurrence entre les niveaux de production des normes (négociation de branche/conseil d'établissement) se trouve posée. Longtemps louée pour sa souplesse la convention de branche ou « contrat tarifaire » a, depuis l'aggravation de la crise économique, focalisé les critiques. La législation et surtout la jurisprudence de la Cour fédérale ont ouvert la voie à une augmentation des questions soumises aux droits de codétermination du Conseil d'établissement.

Les organisations syndicales et professionnelles ont, elles aussi, contribué à accroître les possibilités d'intervention du Conseil. Des « clauses d'ouverture » sont ainsi apparues en 1984, dans le cadre du « compromis Leber » destiné à

mettre fin à la grève dans la métallurgie. La tendance est aujourd'hui de s'en remettre aux « parties tarifaires ». La conclusion des « clauses d'ouverture » se développe : les partenaires sociaux autorisent des dérogations en posant certaines conditions, parfois sous forme d'option. On envisage également une politique tarifaire davantage respectueuse des spécificités régionales de chaque branche¹⁶⁵.

La capacité du syndicalisme allemand à surmonter les incertitudes actuelles dépendra sans doute largement du renforcement de son implantation dans les secteurs d'avenir. Aujourd'hui, les employés du tertiaire qui représentent 60 % des actifs ne sont syndiqués qu'à 20 % ; les jeunes le sont à moins de 15 % et dans les entreprises de moins de trente salariés, le taux de syndicalisation est inférieur à 10 %¹⁶⁶.

2. Espagne : le développement récent de la négociation collective et l'accord du 26 janvier 1996 sur le règlement non judiciaire des conflits du travail

2.1. Un système de relations professionnelles d'origine récente

Les relations du travail en Espagne ont été marquées par une absence de reconnaissance institutionnelle des partenaires sociaux durant la période du franquisme. Les conditions de travail et de rémunération étaient définies par un système d'ordonnances administratives d'Etat.

La période qui a suivi l'adoption de la Constitution du 27 décembre 1978 a été caractérisée par une volonté de démocratisation et de modernisation du droit du travail et des relations professionnelles. La loi suprême instaure des droits essentiels en matière de relations de travail, de liberté syndicale et de grève, de droit à la négociation collective et à la liberté d'entreprendre ; tous ces droits tendent à adapter les conditions de travail au niveau de développement et de progrès social en favorisant la formation et la qualification des travailleurs.

Compte tenu de la faiblesse et de l'inexpérience des partenaires sociaux, l'Etat a d'abord assumé seul la mise en place d'une nouvelle réglementation du travail. Dans ces conditions, la détermination des conditions de travail et d'emploi a donné lieu à une législation abondante structurée autour de deux textes fondamentaux : le « statut des travailleurs » qui constitue un authentique code du travail, et la Loi de base sur l'emploi qui fixe les objectifs et les moyens de la politique de l'emploi.

Le « statut des travailleurs » a subi, depuis son adoption en 1980, de nombreuses modifications. La dernière en date, introduite par la loi n° 11/94 du 19 mai 1994, visait notamment à renforcer le rôle de la négociation collective comme élément régulateur des relations et des conditions de travail¹⁶⁷. La

¹⁶⁵ Patrick Remy, La décentralisation de la négociation collective en Allemagne sous l'angle de la représentation, *Droit Social*, n° 12, décembre 1997, pp. 1015-1022.

¹⁶⁶ Comptes-rendus des interventions de Jean Wolas, conseiller pour les affaires sociales à l'ambassade de France à Bonn, du Professeur Muller-Jentsch (Université de Ruhr-Bochum), de E. Schwabe (DGB) et de K. Peren (BDA) lors de la 18ème session nationale de l'INTEFP : « Mutations économiques et cohésion sociale : l'enjeu du dialogue social », mars 1997.

¹⁶⁷ *Espagne : institutions, procédures et mesures*, Rapport d'information de base du système mutuel d'information sur les politiques de l'emploi (MISEP), Commission européenne, 1995, pp. 17-19.

signature le 25 janvier 1996 de l'accord national tripartite sur la solution extrajudiciaire des conflits du travail de l'Acuerdo sobre solucion extrajudicial de los conflictos laborales (ASEC) par les syndicats Union general de trabajadores (UGT) et Comisiones obreras (CC.OO) (Commissions ouvrières) et les organisations du patronat espagnol (CEOE et Confederacion Espanola de la Pequena y Mediana Empresa (CEPYME)) résulte en partie de cette impulsion.

2.2. L'ASEC

a) Genèse de l'accord

Jusqu'à ces dernières années, l'Espagne détenait le record des pays de l'Union européenne pour le nombre d'heures de travail perdues à l'occasion des grèves. La loi espagnole prévoit des procédures non obligatoires devant l'administration du travail pour les conflits mais qui, à l'image de ce qui existe en France, sont très peu utilisées.

A travers ce récent accord, les partenaires sociaux se sont appropriés la conception et l'organisation d'un dispositif de médiation obligatoire avant tout recours à la grève sans que ce droit soit pour autant limité dans son exercice.

La conclusion de l'ASEC avait été préparée de longue date par des accords de médiation négociés, à partir du milieu de la décennie précédente, dans les Communautés autonomes (*autonomias*). Les partenaires sociaux basques, catalans, galiciens ont été les premiers à conclure dans ce domaine. Au milieu de l'année 1996, les dix-neuf Communautés autonomes avaient leur accord. Ces accords peuvent toutefois être très différents d'une région à l'autre et ils ne trouvent évidemment pas à s'appliquer lorsque le conflit dépasse le cadre d'une Communauté. Un avis du Conseil économique et social rendu en octobre 1994 a aussi contribué au démarrage de la négociation.

Trois types de raisons auraient amené les partenaires sociaux à conclure :

- la première motivation est commune au patronat et aux syndicats : la construction d'un dispositif de règlement des conflits maîtrisé par les partenaires sociaux est un témoignage de leur volonté d'autonomie ;
- la seconde, surtout patronale, procède de la volonté de tempérer le recours à la grève dans un pays où le taux de conflictualité est élevé ;
- la troisième est spécifique aux organisations syndicales signataires. Confrontées à un renforcement du pouvoir unilatéral de l'employeur comme conséquence de la dernière réforme du Statut du travailleurs, ces dernières optent finalement pour la constitution d'un domaine social de pouvoir partagé.

L'objet de l'accord est donc de mettre sur pied des procédures de médiation et d'arbitrage des conflits collectifs accessibles aux employeurs et salariés ainsi qu'à leurs organisations syndicales représentatives. Les conflits qui portent sur le droit de la sécurité sociale et ceux qui impliquent l'Etat et les collectivités territoriales en tant qu'employeurs sont exclus du champ de l'accord.

Jean-Bernard Pailliser, « Guide pratique des droits du travail espagnol et andorran », *La semaine sociale Lamy*, supplément au n° 487, 22 janvier 1990.

b) Le contenu de l'accord

Il s'agit d'un accord-cadre : son application aux entreprises et aux secteurs professionnels est soumise à la ratification des organisations représentatives des employeurs et des salariés et à l'intégration de ses dispositions dans les conventions collectives. Il n'y a donc pas d'application directe mais manifestation de volonté explicite au sein de la branche ou de l'entreprise préalablement à mise en place des procédures. Les parties se sont engagées à ce que leurs adhérents souscrivent à l'accord et cet engagement a été tenu puisque dès juillet 1996, 77 % des salariés du secteur privé étaient couverts par l'accord. Cette adhésion volontaire peut être interprétée comme un gage de vitalité future du dispositif.

Le champ d'application de l'accord est très vaste ; il couvre quatre types de désaccords ou de conflits :

- les désaccords sur l'interprétation et l'application des accords collectifs ;
- les désaccords nés en cours de négociation des conventions collectives ;
- les conflits d'intérêts qui donnent lieu à la « convocation » d'une grève ;
- les divergences sur des questions de la compétence des institutions représentatives du personnel (mobilité géographique, modifications des conditions de travail, suspension du contrat de travail pour raisons économiques ou techniques, les licenciements économiques collectifs).

L'accord couvre exclusivement les conflits qui portent sur des établissements implantés dans plus d'une région autonome. Les conflits individuels qui sont de la compétence des tribunaux du travail ne sont pas traités dans le cadre du dispositif.

Les procédures de médiation et d'arbitrage prévues par l'accord peuvent être déclenchées à l'initiative de tous les acteurs sociaux que le « Statut des travailleurs » autorise à convoquer une grève ou à introduire un recours en justice au motif d'un conflit collectif, ou à engager une négociation collective. S'il s'agit d'élus du personnel ou de représentants syndicaux, il faut que les demandeurs représentent la majorité de ce collège d'élus ou les organisations syndicales majoritaires.

La gestion du dispositif de médiation et d'arbitrage est confiée à un organisme, le Service interconfédéral de médiation et d'arbitrage (SIMA) dont le conseil d'administration est composé à parité par des représentants des organisations syndicales et professionnelles signataires. Le rôle de cette fondation administrée par un directeur salarié placé sous l'autorité du conseil d'administration consiste à organiser les procédures ASEC notamment dans leur articulation avec les procédures locales, d'établir et d'actualiser une liste de conciliateurs, de médiateurs et d'arbitres, de rémunérer les intervenants. Un budget annuel lui est alloué par la loi de finances. Il s'élevait en 1997 à 400 millions de pesetas (environ vingt millions de francs).

Les procédures contractuelles prévues par l'accord ASEC vont se substituer progressivement à la médiation administrative existant actuellement. Les procédures retenues par l'accord sont la médiation, préventive et obligatoire avant l'appel à la grève, ou à la demande d'une des parties, et l'arbitrage qui ne peut être déclenché qu'à la demande des deux parties. Ces dispositifs sont régis par les principes de gratuité, rapidité, égalité de traitement, audition des parties, impartialité ; la procédure est contradictoire.

La médiation est effectuée par un médiateur ou par un collège de médiateurs. La procédure est légère. Le seul préalable est la demande d'une seule des parties. La médiation constitue une étape obligatoire avant tout recours judiciaire. De même, la convocation d'une grève n'est licite qu'après une tentative de médiation.

Le choix du ou des médiateurs appartient aux parties qui peuvent toutefois laisser ce soin au service interconfédéral (SIMA). Les médiateurs, qu'ils soient désignés ou non par les parties, doivent figurer sur la liste nationale arrêtée par le SIMA sur proposition des organisations signataires de l'accord.

Les parties doivent présenter leurs divergences dans des documents écrits. Elles pourront accepter ou récuser les propositions des médiateurs. Si l'accord intervient, il doit être consigné par écrit et faire l'objet d'un dépôt auprès de l'administration du travail. En cas de désaccord, les médiateurs établiront un procès-verbal de désaccord précisant les raisons invoquées par les deux parties.

Les médiateurs disposent d'un délai de dix jours pour faire des propositions et doivent être opérationnels soixante-douze heures après la saisine du SIMA. Les délais sont encore plus courts dans le cas d'un conflit donnant lieu à la convocation d'une grève, celle-ci pouvant être convoquée soixante-douze heures au plus tôt après la demande de médiation. Les parties peuvent toutefois s'entendre pour allonger ce délai.

Le recours à l'arbitrage est subordonné à une volonté commune des parties. La solution du conflit, confiée à un tiers, doit en effet être acceptée d'avance par les deux protagonistes. Il n'est pas nécessaire avant la demande d'arbitrage d'avoir sollicité une médiation. La demande doit être écrite et comporter, en particulier, les éléments suivants :

- le nom du ou des arbitres désignés par les parties ;
- les questions soumises à l'arbitrage et les délais pour y répondre ;
- l'engagement d'accepter la décision arbitrale.

Le SIMA met à la disposition des parties une liste d'arbitres dans laquelle elles effectuent leur choix. Durant le délai fixé à l'arbitre pour mener sa tâche, les parties s'abstiendront d'engager d'autres procédures ainsi que la grève et la fermeture de l'établissement. Ce délai lorsqu'il n'est pas précisé par les parties est au maximum de dix jours. Il peut être porté à vingt-cinq jours lorsque les conflits présentent des difficultés particulières.

La sentence arbitrale a les mêmes effets qu'une convention collective. Elle est déposée, enregistrée et publiée auprès de l'administration du travail. Le recours en justice contre la sentence est possible au seul motif que l'arbitre soit

allé au-delà du mandat qui lui avait été fixé par les parties, ou n'ait pas respecté l'esprit de l'arbitrage (procédure contradictoire et égalité des parties), les délais fixés ou les normes constitutionnelles ou légales¹⁶⁸.

Le recul est évidemment insuffisant pour réaliser un bilan de cet accord qui permet aux partenaires sociaux « d'internaliser » des procédures somme toute classiques. Cependant, cet accord constitue sans doute une étape importante du développement des relations professionnelles espagnoles. Il représente un réel compromis entre les syndicats qui ont accepté le principe d'une médiation obligatoire avant toute grève et le patronat qui a accepté l'obligation de médiation à la demande de la représentation salariée dans les cas de licenciements collectifs et de désaccords portant sur la mobilité géographique des travailleurs et, plus généralement, dans toutes les hypothèses de modification substantielle des conditions de travail.

Les partenaires sociaux espagnols ont, pour des raisons sans doute différentes, choisi de se doter de structures de nature à réguler le conflit sans le nier, pour autant, en tant qu'ultime recours. L'analyse stratégique des principales organisations syndicales les conduit à considérer que la médiation obligatoire qu'elles s'imposent, loin de constituer une forme d'atteinte au droit de grève, renforce l'efficacité de la grève déclenchée après l'épuisement des voies de négociation en raison d'un meilleur soutien des acteurs internes et d'une meilleure compréhension de l'extérieur.

L'ASEC s'inscrit dans un processus de renforcement du rôle des partenaires sociaux et de rupture avec le système centralisé et non associatif de la période franquiste. Il a été précédé par de nombreux accords de même nature conclus au niveau des « autonomies ». La capacité du patronat et des syndicats de conclure un accord de médiation au niveau national est sans doute un signe de leur maturité mais illustre aussi la capacité que l'Etat a eu de se repositionner en tant qu'appui aux démarches des partenaires sociaux.

3. La Grande-Bretagne

La Grande-Bretagne se caractérise par un système de représentation des salariés et de négociation collective complexe et une offre importante de procédures volontaires de règlements des conflits aux partenaires sociaux.

3.1. Complexité de l'organisation du mouvement syndical et de la négociation collective

Les syndicats de métiers, les premiers historiquement constitués ont formé la première strate du mouvement syndical. Par la suite, d'autres types de syndicats moins exclusifs ont constitué trois autres strates. Ces syndicats d'industrie, syndicats généraux et syndicats de cols blancs n'ont cependant jamais effacé l'héritage organisationnel et culturel légué par les syndicats de métiers.

¹⁶⁸ « L'accord sur le règlement non judiciaire des conflits du travail en Espagne », *PERSONNEL*, revue de l'ANDCP n° 379, mai 1997, pp. 67-72.

Le *Trade union congress* (TUC) fédère l'ensemble des syndicats qui lui sont affiliés. Il regroupait au début des années 1990 soixante quatorze syndicats totalisant 90 % des travailleurs syndiqués. Le TUC ne peut négocier de convention collective avec les associations patronales ou avec la Confédération des industries britanniques (CBI), son homologue patronale. Il n'y a donc pas d'accords interprofessionnels en Grande-Bretagne. Toutefois, le TUC peut intervenir indirectement dans le champ de la négociation. En cas de rupture des négociations ou à l'occasion du déclenchement d'actions revendicatives, il peut offrir ses services pour concilier les parties.

L'organisation interne des syndicats est caractérisée par son dualisme : deux unités de base s'opposent et se concurrencent dans l'encadrement des salariés, une unité géographique, la « section syndicale » (*branch*) et une unité professionnelle (*shop floor*).

La « section syndicale (*branch*) regroupe les syndiqués travaillant dans les entreprises implantées dans la localité. Le regroupement peut se faire en fonction d'une seule profession ou de plusieurs. Une unité régionale regroupe les différentes « sections » en fonction d'un découpage géographique bien précis. Les délégués de section et les délégués régionaux participent en principe aux négociations collectives dans le cadre des conventions d'industrie. Mais ces représentants syndicaux ont actuellement une fonction de négociation surtout au niveau de l'entreprise, étant donné que les accords régionaux et locaux ont perdu de leur importance dans le secteur privé.

Au niveau de l'entreprise, le *shop steward* représente les syndicats face à l'employeur. C'est un salarié de l'entreprise et non du syndicat ce qui contribue à lui donner une relative indépendance à l'égard de ce dernier. Il est élu par les syndiqués sur la base de la profession ou de l'atelier. Les fonctions du *shop steward* couvrent des domaines variés allant de la collecte des cotisations au recrutement syndical et surtout à la négociation collective. Les délégués d'atelier se sont imposés dans la pratique comme les véritables interlocuteurs des employeurs. En outre, le glissement du niveau de négociation de la « branche » vers l'entreprise a renforcé leur rôle dans la négociation collective.

Chaque employeur ou association d'employeurs doit généralement négocier avec plusieurs syndicats à la fois. Il arrive que des syndicats couvrant les mêmes activités se regroupent en une fédération afin de mettre en place une stratégie commune. Mais le multi-syndicalisme à l'intérieur de l'entreprise peut être source de tensions. Les syndicats peuvent entrer en concurrence pour le recrutement des adhérents. Chaque syndicat essaiera de consolider ses positions en forçant l'employeur à lui accorder un monopole d'embauche (*closed shop*) et en obtenant une définition précise du travail que doivent effectuer les catégories de salariés qu'il représente.

L'autonomie des *shop stewards* a, de surcroît, posé beaucoup de problèmes à la hiérarchie syndicale traditionnelle en court-circuitant les canaux officiels de la négociation¹⁶⁹. La négociation collective est traditionnellement faiblement

¹⁶⁹ Mahrez Okba, Stéphane Beaud, « Grande-Bretagne » in *Syndicalismes : dynamique des relations professionnelles*, IRES / Dunod, Paris, 1992, pp. 35-101.

institutionnalisée. Elle repose très largement sur le libre engagement des employeurs et des syndicats. Au cours des vingt dernières années, les accords de branche ont cédé le pas à des accords au niveau de l'entreprise en même temps que se développait une tendance à passer de la négociation collective des salaires à des méthodes de détermination plus individuelles basées sur la performance et la rentabilité.

Compte tenu de la faible formalisation des conventions collectives, les risques de litiges et de conflits portant sur le contenu de ces dernières sont importants. Depuis le début des années 1970, les pouvoirs publics, d'abord soucieux de contribuer à améliorer le fonctionnement de la négociation collective, ont instauré ou accru le rôle d'institutions de règlements des conflits et des litiges et notamment celui de l'Advisory, conciliation and arbitration service (ACAS).

3.2. Une transformation des relations professionnelles britanniques depuis 1980

La législation mise en place par les gouvernements conservateurs à partir de 1979 a partiellement transformé le cadre des relations professionnelles britanniques. La majorité conservatrice au pouvoir de 1979 à 1995, acquise aux thèses du néolibéralisme, s'est montrée soucieuse de laisser aux entreprises la plus grande liberté possible dans leurs investissements et leurs activités. Elle a, dans cette perspective, concentré ses interventions sur les pratiques syndicales jugées néfastes au bon fonctionnement du marché. Au début des années quatre-vingt, le gouvernement a pu s'appuyer sur une opinion publique exaspérée par le comportement jugé abusif des syndicats à la fin de la décennie précédente.

Une demi-douzaine de textes qui ont été adoptés par le Parlement entre 1980 et 1993, se sont attachés à durcir les conditions de reconnaissance du syndicat dans l'entreprise, à encadrer plus strictement l'action revendicative et à apporter de sévères restrictions à la pratique du *closed shop*. Cette volonté politique n'est cependant pas le seul facteur du déclin de la puissance syndicale pendant cette période. L'augmentation du chômage et du sous-emploi au cours de la décennie quatre-vingt et la difficulté d'implantation des organisations parmi les catégories nouvelles du salariat (« travailleurs périphériques » dont une forte proportion de temps partiel, travailleurs des entreprises installées dans les zones rurales, travailleurs des industries de pointe) y ont aussi largement contribué. Le taux de syndicalisation britannique avait atteint un sommet en 1979 en s'établissant à 55 % de la population salariée ; il n'est plus, seize ans plus tard, que de 33 %. Toutefois, les positions acquises dans les années soixante-dix dans les services et parmi les cols blancs constituent aujourd'hui encore un atout du syndicalisme britannique.

Les conditions de reconnaissance plus difficile des syndicats dans l'entreprise n'ont pas été sans effet sur le volume et la nature de la négociation collective. L'existence de cette dernière est en effet subordonnée à la reconnaissance par l'employeur d'un ou de plusieurs syndicats. Une loi de 1975 tendait à favoriser la reconnaissance des syndicats grâce à la mise en place de certaines contraintes juridiques susceptibles d'amener l'employeur à reconnaître

officiellement un ou plusieurs syndicats. Ce mécanisme de reconnaissance officielle a été supprimé en 1980 et depuis lors les employeurs sont totalement libres de reconnaître ou non l'existence d'un syndicat et partant de négocier ou de ne pas négocier.

Certains employeurs ont strictement appliqué dans leurs établissements les nouvelles dispositions législatives. D'autres ont préféré contourner la représentation syndicale en développant un système de représentation où la hiérarchie devient l'intermédiaire privilégié entre employeurs et employés. D'autres encore n'acceptent de reconnaître qu'un seul syndicat, reconnaissance assortie de clauses de non-grève et d'un mécanisme « d'arbitrage pendulaire ». La clause de non-grève prend la forme d'une sorte de règlement « à l'amiable » où les syndicats s'engagent à ne pas utiliser l'arme de la grève durant toute la période de l'accord en cas de différend qui surviendrait avec l'employeur. L'arbitrage pendulaire est le complément de cette « clause » de non grève. Toute procédure de règlement des conflits doit, en l'absence de grèves, passer par la recherche d'une solution de compromis à l'intérieur de l'entreprise grâce à l'arbitrage d'une commission instaurée à cet effet. Cette institution peut être saisie par le syndicat pour toutes sortes de problèmes et à tout moment. Elle est composée de représentants syndicaux, de membres de la direction et de représentants des salariés.

Cependant, le service le plus important en matière de prévention et de résolution des conflits a été mis en place par l'Etat. Il s'agit de l'ACAS.

3.3. *L'ACAS : principal mécanisme de règlement des conflits*

L'ACAS est une institution tripartite non soumise à la tutelle ministérielle. Elle est censée agir en toute impartialité et ne dispose d'aucun pouvoir de contrainte.

De manière générale, l'ACAS est chargée de promouvoir l'amélioration des relations du travail. Créée en 1974, elle avait notamment pour mission de favoriser le développement de la négociation collective. L'évolution socio-économique et politique du pays dans les années 1980 a conduit à un recentrage de l'ACAS sur des fonctions de conciliation, de médiation et d'arbitrage dans les entreprises avec ou sans présence syndicale. La loi sur les syndicats et les relations du travail de 1992 a consacré l'abandon de la mission de développement de la négociation collective autrefois dévolue à l'ACAS¹⁷⁰.

Le principal service offert par l'ACAS est un service de conciliation collective. La conciliation peut être engagée à la demande de l'une des deux parties impliquées dans le différend : employeurs, salariés ou représentants syndicaux. L'ACAS peut également spontanément offrir ses services, lorsqu'elle a pris connaissance de difficultés dans une entreprise. L'ACAS n'intervient pas si

¹⁷⁰ *The Resolution of Industrial Disputes*, international conference organised by the European Commission and the Irish Labour Relations Commission, Dublin Castle, Dublin, Ireland, 3-6 octobre 1993. *Europe sociale : la réglementation des conditions de travail dans les Etats membres de la Communauté européenne*, vol. 2, Commission des communautés européennes, Bruxelles, 1994, p. 243.

l'une des parties est défavorable à son intervention et l'engagement de cette procédure de conciliation est lié à l'acceptation des deux parties.

L'objectif que s'assigne le conciliateur est de parvenir à la signature d'un accord par les deux parties. Le contenu de cet accord est de l'entière responsabilité des parties car le conciliateur n'a pas le pouvoir de recommander des arrangements. La mission du conciliateur n'est pas limitée dans le temps. Il aidera les parties aussi longtemps qu'elles le souhaitent.

En 1995, 1 321 demandes de conciliation ont été adressées à l'ACAS et ont donné lieu à 1 229 interventions. Quarante-deux conciliations ont été traitées par le siège central en raison de l'importance nationale du conflit. Les autres ont été traitées par les bureaux régionaux de l'ACAS. Le secteur privé a fourni l'essentiel des demandes.

Les cinq motifs de demande les plus importants ont été les suivants :

- problèmes liés aux salaires et aux conditions de travail (48,3 %) ;
- licenciements collectifs (16,5 %) ;
- licenciements pour faute ou de caractère disciplinaire (11,7 %) ;
- reconnaissance de la présence syndicale (8,7 %) ;
- autres questions liées au mandat syndical (7 %).

Les conflits les plus importants qui ont fait l'objet d'une saisine en 1995 ont concerné le métro londonien, le transport urbain de voyageurs et les conflits des collègues dans le système éducatif.

La demande d'intervention initiale auprès de l'ACAS a émané dans 35,1 % des cas des syndicats, dans 10,6 % des employeurs, dans 43,4 % sur demande conjointe, et pour 10,9 % il s'agissait d'une proposition d'intervention spontanée du service.

L'action a débouché sur un accord ou sur une avancée vers un accord à 1 082 reprises. La conciliation a été déclarée infructueuse dans 147 cas.

L'ACAS propose également un service de médiation dont la procédure de déclenchement est aussi simple que celle de la conciliation. La demande doit émaner de l'une des parties et être acceptée par l'autre. Le médiateur a l'obligation de proposer une solution aux partenaires. Cette procédure revêt en fait un caractère résiduel ; elle n'a été utilisée qu'en six occasions en 1995. L'ACAS justifie le peu de succès de la médiation par le fait que la conciliation conduit les parties suffisamment loin dans le dialogue pour dégager un accord.

L'arbitrage est plus fréquemment utilisé. Bien qu'il soit organisé par l'ACAS, il est pratiqué, comme d'ailleurs la médiation, par des experts indépendants, lesquels contrairement aux conciliateurs ne font pas partie de l'effectif permanent et régulier de l'institution.

La procédure d'arbitrage commence par une phase écrite où chacune des parties rédige un mémoire. Une deuxième phase est constituée par l'audition des parties. Avant que la sentence arbitrale ne soit rendue, elles s'engagent à considérer celle-ci comme leur étant opposable. Cet usage est unanimement suivi et respecté. La procédure est confidentielle.

148 demandes d'arbitrage en 1994 et 130 en 1995 ont été adressées à l'ACAS. En 1995, les contentieux relatifs aux licenciements ont représentés 35 % des demandes ; 20 % concernaient les problèmes de qualifications et de classifications ; 15 % les rémunérations et 20 % d'autres éléments contractuels¹⁷¹.

Le volume d'affaires soumises à l'ACAS ainsi que le taux de résolution de celles-ci semblent constituer la preuve de l'efficacité et de la crédibilité de cette institution. Le fait qu'elle puisse être saisie à tout moment par les employeurs et les représentants des salariés, son indépendance et sa discrétion constituent sans doute les principales raisons de cette réussite.

Cependant, les interventions de l'ACAS sont rarement en prise avec l'activité conventionnelle aujourd'hui fortement réduite. Dans ce contexte difficile, les syndicats britanniques ont développé une attitude pragmatique en se consacrant davantage à l'assistance individuelle du salarié dans la négociation du contrat de travail, la gestion de carrière, l'aide à la reconversion. Cette pratique assez nouvelle leur a permis de garder le contact avec leur base et, somme toute, de limiter le reflux de leur audience.

*

* *

Ces trois exemples européens font ressortir trois types d'articulation entre les dispositifs de prévention et de résolution des conflits d'une part et la négociation collective d'autre part.

En Allemagne, les procédures de conciliation et d'arbitrage sont très fortement intégrées au processus de négociation. La présence des représentants des parties autour du président du comité de conciliation ou de la commission d'arbitrage sont un signe de cette continuité de la négociation. L'Etat n'est pas impliqué dans le fonctionnement de ces dispositifs qui, pour certains d'entre eux, ont été créés et organisés par les partenaires sociaux eux-mêmes.

Le récent dispositif de médiation et d'arbitrage espagnol constitue une étape importante de la construction d'un système de relations professionnelles. Les procédures reposent, de manière classique, sur l'intervention d'un tiers neutre, instance totalement extérieure à l'entreprise, mais les partenaires sociaux s'approprient leur gestion et s'imposent à travers ces procédures et à l'instar des allemands, des obligations réciproques. Surtout, leur mise en place est elle-même un objet important de négociation et a contribué à donner une impulsion au dialogue social dans les Communautés autonomes et à l'échelon national.

L'ACAS britannique n'est pas sans similitude avec l'offre publique de conciliation du Québec. Les partenaires sociaux dans l'entreprise, utilisent de façon souple et très largement volontaire des dispositifs tenus à leur disposition par les pouvoirs publics qui se gardent de toute intervention directe. Toutefois, la comparaison ne peut être poussée plus loin : autant le système québécois est

¹⁷¹François Mancy, « La conciliation britannique : l'institution ACAS », *PERSONNEL*, revue de l'ANDCP, n° 379, mai 1997, pp. 59-66.

conçu pour épouser le rythme de la négociation collective et pour en atténuer les « risques », autant le dispositif britannique, en dépit de réelles performances, paraît décalé par rapport au processus de négociation auquel il tendrait plutôt à se substituer.

- L'émergence d'un droit européen des relations collectives de travail

La négociation collective au niveau communautaire commence à acquérir une certaine substance depuis l'intégration des accords signés par les partenaires sociaux européens dans le processus d'élaboration des normes.

Elle s'est concrétisée par la conclusion selon la procédure prévue par le protocole social du traité de Maastricht, de deux accords, le premier en décembre 1995 sur le congé parental et le second, en juin 1997, sur le travail à temps partiel. Si le contenu de ces accords, mesuré à l'aune de notre propre législation dans ces domaines, peut être qualifié de modeste, il revêt un caractère très significatif pour d'autres pays de la communauté et constitue incontestablement pour ces derniers une étape dans un processus de mise à niveau sur leurs partenaires les plus avancés dans le domaine social.

Par ailleurs, les dispositions récentes sur la représentation collective des salariés dans les entreprises de dimension européenne sont peut-être susceptibles de faire sentir leurs effets à relativement court terme sur les relations professionnelles dans l'ensemble des Etats de l'Union.

La directive du 22 septembre 1994, sur l'information et la consultation des salariés dans les entreprises communautaires, a été transposée dans notre droit interne par la loi du 12 novembre 1996. Ces textes prévoient trois cadres possibles de dialogue en fonction de la date des initiatives prises par les entreprises pour répondre à l'objectif. Ils laissent globalement une grande liberté aux partenaires sociaux dans la définition des modalités d'information et de consultation des salariés.

Les accords dits « d'anticipation » signés avant le 22 septembre 1996 sont maintenus en vigueur. Dans le cadre de ces accords, les partenaires sociaux restent totalement libres de fixer les modalités de leurs obligations si l'objectif d'information et de consultation des travailleurs est respecté.

Pour les accords négociés après l'entrée en vigueur de la directive, les partenaires sociaux restent maîtres de fixer « les attributions et les modalités selon lesquelles l'information, l'échange de vues et le dialogue se déroulent » (Art L. 439-9 du code du travail). L'obligation d'une consultation « sur des questions transnationales qui affectent considérablement les intérêts des travailleurs » est cependant expressément prévue.

Des règles plus strictes sont applicables si la négociation d'un dispositif n'a pas abouti au terme d'un certain délai. Un comité d'entreprise de niveau européen doit être constitué. Une réunion annuelle avec transmission d'un rapport retraçant l'évolution des activités de l'entreprise et de ses perspectives, est imposé comme une obligation minimale. Ce comité d'entreprise se voit également reconnaître le droit de se réunir « en cas de circonstances exceptionnelles qui affectent considérablement les intérêts des salariés », une

délocalisation, fermeture d'entreprise ou d'établissements, des licenciements économiques (Art. L. 439-15 du code du travail).

Un arrêt en date du 7 mai 1997 de la cour d'appel de Versailles, saisie en référé sur la fermeture de l'établissement de l'entreprise Renault à Vilvorde, écarte une interprétation a minima de ces dispositions. Les juges ont retenu que « l'effet utile » des règles de droit commandait à la direction de l'entreprise d'appliquer les normes de la directive européenne et qu'aucune suite à l'annonce de la fermeture de l'usine belge ne pouvait être mise en oeuvre avant que les représentants européens du personnel aient reçu toute l'information utile et se soient réunis pour en débattre en session plénière.

Compte tenu de la marge de manoeuvre laissée aux partenaires sociaux dans la mise en place des procédures, on peut s'interroger sur le contenu que revêtiront, au cas par cas, les notions d'information et de consultation - simple échange de vues ou véritable capacité de discussion ?

A terme, les pratiques de représentation, de concertation et de négociation en vigueur dans les différents Etats membres sont à même d'infléchir la nature de ce dialogue selon la localisation du siège social et l'imprégnation culturelle dominante de l'entreprise.

II - LE CAS FRANÇAIS : MÉDIATION ET CONCILIATION NE PEUVENT PALLIER LES INSUFFISANCES DU DIALOGUE SOCIAL

Un système de relations professionnelles peut, sous l'angle social du présent rapport, se définir comme l'organisation des rapports collectifs établis dans le cadre du travail salarié.

Le champ dans lequel s'applique et se développe un système de relations professionnelles concerne, au premier chef, l'entreprise où s'effectue le travail salarié dans les conditions de subordination qui le caractérise. Les parties prenantes des relations professionnelles sont donc, naturellement, les organisations d'employeurs et les organisations de salariés.

A ces deux acteurs principaux, il convient d'ajouter l'Etat qui joue un rôle prépondérant tant en sa qualité d'autorité nationale responsable de la politique générale du pays qu'en sa qualité d'employeur lui-même.

L'évolution des relations professionnelles doit être appréhendée à travers ces trois composantes qui sont intimement liées à l'histoire politique, économique et sociale du pays.

A - UN SYSTÈME MARQUÉ PAR UNE CULTURE D'OPPOSITION

Si chaque pays produit son propre système en fonction de son passé, on considère toujours que la France occupe une place à part et que les relations professionnelles y sont, plus que dans tout autre pays, fortement marquées par des tendances spécifiques nées au XIX^e siècle.

D'une part, historiquement, les relations sociales ont été, avant tout, des relations conflictuelles dans un climat de grèves violentes et de répression

sévère¹⁷² qui ne laissaient guère de place à une autre voie que l'affrontement. La suppression du délit de coalition (1864) et la reconnaissance du syndicat (1884), entrecoupée par l'épisode sanglant de la Commune de Paris ne permettent pas de fléchir les antagonismes entre les organisations syndicales et le patronat.

D'autre part, le rythme du développement économique de la France sur l'ensemble du XIX^e siècle apparaît plus lent que celui de ses principaux voisins, la Grande-Bretagne et l'Allemagne. Le débouché colonial a sans doute contribué entre 1890 et 1940 à freiner la modernisation de l'industrie et indirectement au maintien d'un grand nombre d'actifs agricoles et des petites structures du commerce et de l'artisanat. Cette situation favorise le conservatisme des classes dirigeantes et l'isolement des classes salariées.

Enfin, le climat général renforce l'interventionnisme de l'Etat. Sous la pression des mouvements sociaux qui sont ou deviennent des mouvements politiques c'est à dire en faveur d'un changement du mode de gestion de l'économie (1830, 1848, 1871...), l'Etat est conduit à légiférer dans le domaine social. La première loi sociale du 22 mars 1841 qui porte interdiction du travail des enfants de moins de huit ans sera suivie d'autres législations, plus ou moins éphémères, adoptées sous l'influence des mouvements sociaux. La loi du 2 août 1868 abrogera l'article 1781 du code civil selon lequel l'employeur était cru sur sa seule affirmation en ce qui concerne la quotité des gages et le paiement des salaires et la loi du 27 décembre 1890 introduisit la notion de préavis. Mais, c'est la reconnaissance de la liberté d'association professionnelle par la loi du 21 mars 1884 qui constituera le point de départ d'autres réformes dans la voie de la mise en place d'un droit du travail.

Le début du XX^e siècle se caractérise par un développement et une structuration du droit du travail. L'importance de l'apport des différents courants politiques et doctrinaux (Jean Jaurès, Léon Bourgeois, Albert de Mun...) ne doit pas conduire à sous-estimer le rôle du syndicalisme qui, bien que traversé par des courants révolutionnaires et réformistes différents, a fortement contribué à l'élaboration de la réglementation du contrat de travail ou du droit social en général : repos hebdomadaire (1906), journée de huit heures (1919), retraites ouvrières et paysannes (1910), assurances sociales (1928), dommages et intérêts en cas de licenciement abusif (1928)... Mais c'est la forte action collective de l'immédiat après-guerre qui devait amener la première loi sur les conventions collectives (loi du 25 mars 1919)¹⁷³.

Mouvement de courte durée, cette loi connut, durant les deux premières années, un succès certain. Elle posait les bases des relations professionnelles dans un cadre contractuel, au niveau de la branche ou de l'entreprise, et hors de l'intervention des pouvoirs publics. Replacée dans le contexte économique et social de l'époque, cette formule ne pouvait avoir qu'un effet limité à des syndicats et des employeurs favorables à la négociation ou dans le cadre d'un rapport de forces.

¹⁷²De 1825 à 1896, les statistiques de la justice criminelle dénombrent plus de 17 000 condamnations pour coalitions puis, à partir de 1864, pour atteintes à la liberté du travail. François Simiand, *Le salaire : l'évolution sociale et la monnaie*, Félix Lacan, Paris.

¹⁷³Voir chapitre I.

Le développement insuffisant des pratiques contractuelles, la persistance de l'absence de négociation tant en amont qu'en aval des conflits alliés à l'incapacité de l'Etat à forger des outils nécessaires pour favoriser le dialogue social¹⁷⁴ ne peuvent, face à la montée des revendications en matière de salaires et de conditions de travail, que radicaliser les positions.

De ce fait, dans le cadre de l'unité syndicale retrouvée (réunification de la CGT) et des résultats des élections législatives, l'Etat confronté à un mouvement de grèves sans précédent avec occupation des lieux et sollicité par les parties en présence (employeurs et salariés) présidera aux accords Matignon de juin 1936. Ce mode d'intervention qui renforce la prépondérance de l'Etat dans le domaine social, marque fortement les relations professionnelles. Elle perpétue une « tradition » française que peuvent illustrer des citations d'auteurs bien différents : « Ayant une nature foncièrement politique, les français luttent même contre les maux sociaux avec des moyens politiques¹⁷⁵ » et « ...entre le fort et le faible, entre le riche et le pauvre, entre le maître et le serviteur, c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit¹⁷⁶ ».

Si les accords Matignon et les lois qui suivirent apportèrent incontestablement une satisfaction aux revendications exprimées par les organisations syndicales, ils correspondaient aussi au souhait et à la volonté de l'Etat de limiter son implication dans les rapports sociaux. Les nouveaux textes vont dans le sens de l'autonomie des parties, de l'appropriation des problèmes et de leur résolution au sein de l'entreprise : loi sur les conventions collectives destinées à devenir le mode normal de détermination des relations de travail, institution de la conciliation et de l'arbitrage obligatoires des conflits du travail. Quant à la création par la loi du 24 juin 1936 des délégués d'atelier, sous statut conventionnel, elle préfigure l'institution ultérieure des délégués du personnel.

Toutefois, cette tendance ou cette tentative d'institutionnaliser la négociation s'accompagne de la reconnaissance du rôle d'incitateur et d'arbitre du ministre du travail qui non seulement peut provoquer la réunion d'une commission mixte pour la conclusion d'une convention ou intervenir dans un différend mais aussi peut étendre, par arrêté, les dispositions d'une convention collective. De ce fait, même si le dispositif conforte l'aspect contractuel de la loi de 1919, l'Etat conserve une possibilité d'intervention par la voie réglementaire. Mais, il est vrai que le fondement de cette intervention vient de ce que, pour la première fois dans nos institutions depuis la Révolution française, les dispositions d'une convention collective étendue qui vont avoir force de loi ne trouvent pas leur origine dans le travail du législateur mais dans une activité contractuelle.

La mise en place d'une législation sur les conventions collectives ne suffit pas à faire vivre la négociation et l'enthousiasme des syndicalistes se heurte très rapidement à des refus de négocier tant au niveau de l'entreprise qu'au niveau régional. La situation est à ce point tendue que le gouvernement décide, législativement, la prorogation automatique des premières conventions

¹⁷⁴En dépit de la mise en place d'instances consultatives d'information et de concertation : conseil supérieur du travail, conseil national économique, conseil national de la main d'oeuvre...

¹⁷⁵Friedrich Engels, *La situation des classes laborieuses en Angleterre*, Londres, 1845.

¹⁷⁶Henri-Dominique Lacordaire, *Conférences à Notre Dame de Paris*, 1848, 52ème conférence.

collectives signées. Mais il est vrai que le pays est, d'ores et déjà, pris dans la tourmente des prémices de la guerre. Néanmoins, le syndicalisme dans son ensemble conservera la mémoire de ces moments trop brefs durant lesquels, reconnu comme partenaire social, il lui fut possible de discuter d'égal à égal.

La libération d'une nation asservie durant plusieurs années modifie considérablement les comportements individuels et collectifs et crée une situation politique, économique et sociale nouvelle dont la pérennité n'est pas établie.

La participation des communistes au gouvernement, la nécessité de la reconstruction, le développement de l'industrialisation se mêlent aux désirs affirmés d'une modification profonde des relations professionnelles. Les nationalisations ont été présentées comme des occasions de développer un dialogue social équilibré entre une direction et des organisations syndicales reconnues en tant que telles dans leurs prérogatives de représentantes des travailleurs. L'affirmation du droit de grève désormais élevé au rang de principe constitutionnel fait disparaître le caractère d'émeute auquel étaient réduits les mouvements revendicatifs.

La création des comités d'entreprise aux attributions par trop limitées ouvre cependant, avec l'organisation d'élections de ses membres, des perspectives d'évolution vers un droit de regard sur la gestion de l'entreprise et la participation aux décisions économiques. L'ordonnance du 22 février 1945 modifiée par la loi du 16 mai 1946 pose les fondements de cette institution. Le comité d'entreprise et les délégués du personnel partagent la mission de représentation des salariés dans l'entreprise. Le comité d'entreprise est principalement chargé de faire connaître l'opinion des salariés au regard de l'organisation et de l'activité de l'entreprise alors que les délégués du personnel se voient reconnaître un rôle de présentation des revendications individuelles nées dans l'entreprise. Mais pendant les vingt ans qui ont suivi leur mise en place, les comités d'entreprise développèrent surtout leur activité de gestion des oeuvres sociales ; leur fonction économique fut en général assez largement occultée.

Dans la perspective du développement des attributions des représentants du personnel, la loi du 23 décembre 1946 apparaît restrictive, voire même comme le maintien de la législation antérieure : accent mis sur les conventions collectives nationales au détriment des conventions locales ou d'entreprises, agrément obligatoire du ministre du travail, exclusion des entreprises nationalisées des accords collectifs, et surtout compte tenu de l'inflation, encadrement des clauses salariales. Le renforcement de la position autoritaire d'un Etat au demeurant instable ne rencontre pas un front uni mais une division non seulement politique (après l'éviction des ministres communistes du gouvernement) et surtout syndicale (avec la création de la CGT-FO et de la CGC). La loi de 1946 ne reçut aucune application. Cet échec concrétisé par une importante agitation sociale rendait nécessaire une nouvelle mesure législative adoptée en 1950.

La loi du 11 février 1950 abroge la loi de 1946 aux caractéristiques trop restrictives pour revenir aux principes de 1936 en reconnaissant aux employeurs et aux salariés le droit de conclure librement des accords - y compris salariaux - au niveau des établissements, des entreprises et des branches. Le droit à la

négociation s'étend à l'ensemble des secteurs économiques (et plus seulement à l'industrie et au commerce) mais peut aussi porter sur une seule catégorie de personnels. La loi de 1950 marque une autre évolution quant à la théorie des conventions collectives. Désormais la convention s'applique dès sa signature à tous les salariés, doit comporter obligatoirement un certain nombre de dispositions (classifications, travail des femmes et des enfants, travaux pénibles...). Enfin, le gouvernement fixe le Salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) en tenant compte d'un budget-type, premier lien établi entre le montant du salaire et les besoins des salariés. Cette stratégie de l'Etat pour assurer une rémunération minimale peut être qualifiée de « garde-fous » mais elle pèse lourdement sur les négociations des conventions collectives qui ne fixent, dès lors, que des salaires minima et non des salaires réels. L'accession collective à un niveau supérieur de rémunération se trouve renvoyée non à la négociation mais au conflit.

Les organisations syndicales, sur la base de cette nouvelle législation, espèrent de nouvelles négociations qui ne rencontrèrent pas l'audience de 1936. Le refus de l'Etat de négocier dans les secteurs dont il assure la tutelle ou la direction aboutit à des grèves importantes en 1953. L'Etat-patron connut les premières grandes grèves devant lesquelles il dut céder ce qui fit douter du caractère exemplaire de l'attitude de l'Etat-employeur du secteur nationalisé.

La pratique contractuelle se maintient durant la décennie 1950-1960 sans que toutefois, l'avènement de la V^e République avec le thème de la « participation » ne se concrétise par une évolution ou un développement de la négociation¹⁷⁷. D'ailleurs, durant cette période, l'Etat accentue son intervention directe notamment dans le domaine de l'éducation et de la formation sans recourir à la voie contractuelle. Cependant l'analyse des accords fait apparaître la portée réduite des dispositions négociées, lesquelles paraphrasant la législation ne contiennent, sauf exception, aucun point innovant, par exemple, en matière de classifications ou de conditions de travail. Durant cette période, les comités d'entreprise confinés dans leur rôle de gestionnaires des oeuvres sociales n'arrivent pas à se placer sur le terrain économique de la gestion ou des décisions essentielles alors que s'annoncent politique des revenus et politique de l'emploi. Néanmoins, l'activité contractuelle et la conflictualité, alliées à l'intervention de l'Etat sur lequel elles influent, aboutissent à la mise en place de dispositions applicables à tout salarié.

C'est dans cette perspective que l'Etat lance une réflexion sur la politique salariale dans le secteur public et nationalisé ainsi que sur l'instauration de procédures de dialogue et de discussion avec les organisations syndicales des personnels concernés¹⁷⁸. Les rapports des commissions Massé et Toutée serviront ultérieurement de base à l'élaboration d'une politique contractuelle dans le secteur public.

¹⁷⁷La mise en place de la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises résulte non d'une loi mais de l'ordonnance n° 67-693 du 17 août 1967.

¹⁷⁸MM. Massé, Bloch-Lainé et Masselin, *Rapport sur la situation des salaires du secteur nationalisé*, La Documentation française, Paris, 1963 et MM. Toutée, Ducoux et Lecat, *Rapport au Premier Ministre*, La Documentation française, Paris, 1964.

Il n'en reste pas moins que les relations professionnelles se caractérisent par une alternance de tentatives de mise en place de mécanismes « pacificateurs » et de vagues de conflits qui interviennent, en général, à l'issue de périodes durant lesquelles la négociation collective s'est essoufflée, renforçant le mythe de la prise de la Bastille.

B - UNE RECONNAISSANCE TARDIVE DU SYNDICALISME DANS L'ENTREPRISE

Des signes d'une modification des comportements apparaissent dans les relations sociales dans les années 1966-1967.

Outre l'existence durant ces années de mouvements revendicatifs importants et durs¹⁷⁹, le rôle joué par les organisations syndicales occupe une place non négligeable. L'action des syndicats est certes limitée par la loi instaurant dans le service public l'obligation d'un préavis mais dans le même temps leur participation aux travaux d'organismes tels que le Plan contribue aux débats sur la planification démocratique.

Dans le champ des institutions représentatives du personnel, les pouvoirs publics, après avoir pris acte de la relative paralysie du comité d'entreprise¹⁸⁰, renforcent ses attributions économiques en prévoyant, dans une loi en date du 18 juin 1966, sa consultation obligatoire sur le volume et la structure des effectifs, la durée du travail, les conditions d'emploi et de travail du personnel. En ce qui concerne sa composition, un troisième collège, au bénéfice de l'encadrement, est créé dans les entreprises de plus de 500 salariés.

Par ailleurs, le gouvernement, par une lettre du Premier ministre en date du 3 août 1967, prend l'initiative d'inviter les organisations patronales et syndicales à ouvrir des négociations dans des domaines nommément désignés : « création de commissions paritaires de l'emploi, amélioration des garanties de ressources des chômeurs, institution d'un délai d'information en cas de licenciements collectifs, mesures à prendre en cas de fusion ou de concentration, indemnisation du chômage partiel ». Cette orientation est représentative de la volonté d'un Etat de ne pas s'impliquer dans les relations du travail afin de mieux remplir un rôle d'arbitre dans la nouvelle phase de mutations industrielles dans laquelle la France est en train d'entrer : ouverture des frontières, développement de la concurrence internationale, poursuite du mouvement d'industrialisation avec l'accroissement du salariat, annonce des opérations de concentration... C'est aussi un appel à la négociation pour opérer les changements nécessaires et prévenir une agitation sociale future.

L'année 1968 marquera à l'évidence une étape importante dans la voie d'une renaissance de la négociation collective dont le point de départ est la reconnaissance et la prise de conscience du fait syndical.

¹⁷⁹Notamment des journées d'action CGT-CFDT-FO-CFTC dans les secteurs publics et privés pour une hausse des salaires, pour l'ouverture des négociations sur la politique des revenus et contre la politique sociale du gouvernement (ordonnances).

¹⁸⁰Ce constat est notamment fait par le Conseil économique et social dans un avis rendu au cours des séances des 23 et 24 mars 1965.

La reconnaissance résulte de l'engagement pris par le gouvernement lors des négociations de Grenelle¹⁸¹ de déposer un projet de loi garantissant le droit syndical dans l'entreprise. La loi du 27 décembre 1968¹⁸² reprenant d'ailleurs les orientations d'un projet d'avis du Conseil économique et social¹⁸³, reconnaît l'existence de la section syndicale d'entreprise et les droits concernant les délégués syndicaux, la collecte des cotisations, l'affichage des communications... Mais, compte tenu des événements des mois de mai et juin, cet aspect juridique se doublait d'une prise de conscience qu'un dialogue social entre partenaires sociaux aurait peut-être permis, non pas de faire l'économie d'un tel conflit, mais d'en limiter l'ampleur par une négociation appropriée. Les mutations économiques annoncées avec les conséquences prévisibles en matière de licenciements et de reconversions rendaient indispensables le recours à la négociation.

En droit, les sections syndicales d'entreprise, n'interfèrent en rien avec les prérogatives des institutions représentatives du personnel. Elles ont pour objet, délégué en tête, de présenter des revendications et d'assurer le fonctionnement interne d'une association professionnelle. Elles ont légalement vocation, si l'employeur le souhaite, à négocier et signer des accords d'entreprise. Le lien est, cependant, assez intime entre les différentes structures pour, au moins, trois raisons :

- la procédure électorale, qui fait que les délégués du personnel et les membres du comité d'entreprise sont, en majorité, des syndicalistes ;
- l'information sur la vie de l'entreprise qui passe par les institutions représentatives. Une section syndicale ne peut se désintéresser de ces moyens de communication ;
- un problème de légitimité, car le risque serait grand de voir les institutions représentatives se détacher de la prégnance syndicale, au nom des « indépendants » contre les « engagés », ou de l'entreprise contre la branche.

S'il est difficile de déterminer la part relative due notamment aux effets des lois de 1966 et de 1968, il est du moins certain que l'institution des comités d'entreprise trouva un second souffle. En effet, on passa d'environ 10 000 comités d'entreprises ou d'établissements en 1967 à près de 20 000 en 1973¹⁸⁴.

Désormais habilité à s'engager dans le domaine social à la suite d'une modification de ses statuts, le Conseil national du patronat français (CNPF)

¹⁸¹ La dénomination « accords de Grenelle » est impropre puisque le protocole d'accord ne fut dans la réalité jamais signé.

¹⁸² Loi n° 68-1179 du 27 décembre 1968 relative à l'exercice du droit syndical dans les entreprises. *Journal officiel de la République française*, 31 décembre 1968, p.12403

¹⁸³ Rapport et projet d'avis de René Mathevet, rapporteur au nom de la section des affaires sociales, *Reconnaissance légale des sections syndicales d'entreprise et garantie de leurs moyens d'action en relation avec le statut de l'entreprise*. Examiné lors des séances des 8 et 9 juillet 1964, le projet d'avis avait été rejeté par 78 voix contre et 76 voix pour, les abstentions étaient au nombre de 19.

¹⁸⁴ *Les attributions d'ordre économique des institutions représentatives du personnel dans l'entreprise*, rapport et avis du Conseil économique et social présenté par M. Paul Calandra au cours des séances des 24 et 25 novembre 1992, brochure n° 4209 p. 63.

discute au niveau national et interprofessionnel. Un certain nombre d'accords sont conclus sur l'indemnisation du chômage partiel (1968), la sécurité de l'emploi (1969), l'indemnisation du congé de maternité (1970), la formation et le perfectionnement professionnels (1970), l'institution d'une garantie de ressources des salariés de plus de 60 ans privés d'emploi (1972)... Ces nouveaux thèmes marquent un tournant important pour la négociation collective, d'une part, en raison de la portée interprofessionnelle des accords qui concernent plusieurs millions de salariés et d'autre part, en raison parce qu'ils abordent pratiquement pour la première fois les aspects de l'emploi et de la formation. Dans certains cas comme celui de l'accord sur la mensualisation, la recommandation générale faite au plan national nécessite des nouvelles négociations par branche. De plus, il faut souligner la longueur des négociations qui se déroulent en quelque sorte « à froid » en dehors d'épreuves de force. La loi du 13 juillet 1971 en assouplissant la procédure d'extension est venue définir le régime juridique de cette nouvelle catégorie d'accords : les accords nationaux interprofessionnels ou professionnels. Il s'agit d'une reconnaissance politique d'une pratique qui différenciait déjà le niveau interprofessionnel, de la branche et de l'entreprise.

Ce développement de la négociation collective ne s'accompagne pas véritablement d'une diminution de la conflictualité qui reste annuellement de l'ordre de plus de 3 000 000 de JINT pour 3 400 grèves.

Dans le même temps, le gouvernement développe des procédures contractuelles dans le secteur public. Entre 1969 et 1973, plus de vingt-trois accords et avenants seront signés dans les principales entreprises publiques : EDF-GDF, SNCF, Charbonnages de France, RATP, Régie Renault. La technique utilisée que le gouvernement tente de généraliser est celle des contrats de progrès qui permet de lier l'évolution de la masse salariale à celle d'un certain nombre d'indices de référence dans un cadre pluriannuel avec le souci d'obtenir en contrepartie des engagements de paix sociale.

Si un certain nombre d'accords eurent ces caractéristiques, la notion de contrat de progrès s'atténua pour retrouver celle classique de conventions salariales. De ce fait, les contrats de progrès du secteur public qui devaient servir d'exemples au secteur privé n'eurent pas le développement escompté par les tenants de la « nouvelle société ».

L'intensification de la négociation collective s'apparente plutôt à un second souffle né en 1968. La volonté conjointe des partenaires sociaux a permis de constater les progrès accomplis car même si toutes les discussions n'ont pas abouti obligatoirement à la formalisation d'un accord il n'en reste pas moins que créer les conditions d'un dialogue continu et organisé représente une modification des habitudes.

Le premier choc pétrolier et le cortège de ses conséquences ont rapidement mis en évidence ou accentué les points faibles ou négatifs du dialogue social.

La négociation interprofessionnelle au niveau national durant cette période porte essentiellement sur différents aspects de la protection sociale (indemnisation du congé maternité, droit à la formation continue, garantie de ressources des salariés âgés de plus de soixante ans privés d'emploi...).

Cependant, les thèmes de l'emploi ou des conditions de travail se retrouvent peu dans les négociations infranationales notamment d'entreprise où les salariés sont pourtant confrontés aux problèmes concrets des licenciements, reconversions, durée du travail...

Par ailleurs, la stratégie traditionnelle des organisations professionnelles d'employeurs exclut des conventions collectives la négociation des salaires réels qui sont laissés à la décision de l'employeur au niveau de l'entreprise où ils restent d'ailleurs la principale source de conflits. Les conventions qui ne font état que de salaires minima, soit des écarts de 20 à 30 % avec les salaires réels, perdent leur crédibilité. En 1979, les trois quarts des grilles hiérarchiques de salaires dans les branches fixent des salaires minima inférieurs au SMIC. Les conventions de branche tendent à faire appliquer aux petites et moyennes entreprises sans organisations syndicales, des compromis minimaux ou a minima qui tentent d'égaleriser du même coup la concurrence.

De plus, l'accélération du phénomène de sous-traitance ou du processus d'externalisation, peut aboutir à réduire le champ d'application de la convention collective pour les salariés employés sur le site de l'entreprise. Non seulement des secteurs ne sont pas couverts par une convention collective (les « vides conventionnels ») mais encore un recours accru aux contrats à durée déterminée, peut conduire à diminuer le nombre des salariés bénéficiant des dispositions d'une convention collective.

La négociation collective a marqué, quantitativement parlant, des progrès passant en moyenne annuelle de 1 000 accords de branche pour la décennie 1958-1968 à 1 500 pour la décennie 1968-1978. Mais, à partir de 1975, on constate une décline dans la signature de ces accords et à cet aspect quantitatif s'ajoutent des éléments qualitatifs : conventions non actualisées, absences de dispositions salariales ou de classifications, quasi-silence sur les conditions de travail.

C - LE RENOUVEAU DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE : DE LA CONVENTION DE BRANCHE À L'ACCORD D'ENTREPRISE ?

Le bilan loin d'être négatif faisait apparaître des insuffisances soulignées par de nombreux spécialistes¹⁸⁵ et la nécessité d'une relance. Les changements politiques de 1981 créèrent les conditions de nouveaux rapports sociaux développés dans le rapport Auroux¹⁸⁶ et s'articulant autour des quatre thématiques suivantes :

- « le rétablissement et l'élargissement des droits des salariés » ;
- « la reconstitution de la collectivité de travail » ;
- « le renforcement des instances de représentation des travailleurs » ;

¹⁸⁵ Gérard Adam, *La négociation collective en France : éléments de diagnostic*, Droit social n° 12, décembre 1978 ; Annette Jobert et Victor Scardigli, *Le système français des relations professionnelles : bilan et perspectives*, CREDOC, Paris, Octobre 1973 ; Annette Jobert, *Vers un nouveau style de relations professionnelles ?*, Droit social n° 9-10, Septembre-Octobre 1974 ; travaux de Jacques Delors...

¹⁸⁶ Jean Auroux, *Les droits des travailleurs*, Rapport du ministre du travail au Président de la République et au Premier ministre, La Documentation française, Paris, 1981.

- « le renouveau de la négociation collective ».

Sur ce dernier point, l'objectif était de faire en sorte que chaque salarié soit couvert par une convention collective mais dans le cadre du développement de la négociation collective dans laquelle le ministère du travail devait, avec l'aide de la Commission nationale de la négociation collective, jouer un rôle incitatif primordial. Pour répondre à l'application de ce principe général, des mesures législatives furent prises pour faciliter l'adaptation permanente des conventions collectives de branches : maintien des clauses obligatoires comme exigence de l'extension, extension de leur contenu tenant compte des spécificités de la branche... Mais outre les éléments nouveaux apportés par la loi du 13 novembre 1982, la caractéristique essentielle fut l'instauration, dans les entreprises de plus de 50 salariés, d'une obligation annuelle de négocier portant sur les salaires effectifs et sur la durée effective du travail et l'organisation du temps de travail.

Au-delà de la négociation annuelle des salaires, l'objectif recherché était plus large : « Il ne s'agit pas tant d'obliger l'employeur individuel à aller au-delà de l'accord de branche que de l'amener par la voie de la négociation à adapter à son entreprise les solutions retenues au niveau professionnel. Il pourra, en outre, traiter des domaines qui ne l'ont pas été dans la convention de branche. L'instauration d'une obligation de négocier dans l'entreprise reconnaît le droit des salariés à être associés, à travers leurs représentants, à la définition des conditions de leur travail¹⁸⁷ ».

Un bilan annuel de la négociation collective est effectué, chaque année, devant la Commission nationale de la négociation collective. Il est possible de se référer à ces documents pour avoir le détail du bilan quantitatif et qualitatif de la loi de 1982.

A s'en tenir aux seules indications chiffrées, on peut être tenté de dire que la négociation n'a jamais été aussi développée en France¹⁸⁸.

Au niveau interprofessionnel, la sphère de la négociation est, traditionnellement,¹⁸⁹ celle des garanties de la protection sociale de base (sécurité sociale, chômage, formation...) ou des recommandations stratégiques (aménagement du temps de travail, droit du licenciement...). La négociation se maintient dans le champ de la formation professionnelle et tend à s'étendre dans le domaine de l'emploi (assurance-chômage), du temps de travail et de la retraite.

La négociation de branche se situe désormais au niveau annuel d'un millier d'accords mais l'évolution du mouvement national fait que le nombre de salariés non couverts par une convention collective est désormais évalué à moins de 500 000 salariés (contre plus de trois millions en 1980). Si les avenants salariaux restent les plus nombreux, on peut constater l'augmentation des accords relatifs aux aspects « retraite-prévoyance », « aménagement et réduction du temps de travail » et « emploi ».

¹⁸⁷ Jean Auroux, *Les droits des travailleurs*, Rapport du ministre du travail au Président de la République et au Premier ministre, La Documentation française, Paris, 1981, p. 64.

¹⁸⁸ Voir les pages 40 et suivantes.

¹⁸⁹ Voir en annexe la liste des accords interprofessionnels.

Mais le développement le plus important est - conformément à l'intention du législateur - celui de la négociation d'entreprise dont le nombre des accords a presque doublé de 1983 à 1996. Dans l'ensemble, les accords de salaires ont été naturellement les plus nombreux mais, pour la première fois en 1996 et de façon significative; ils ont été dépassés, en nombre, par les accords sur le temps de travail.

Jusqu'en 1981, le nombre des accords de branche s'est maintenu à un niveau relativement élevé en raison notamment du dynamisme de la négociation salariale d'abord dans un contexte d'inflation limitée et de faible chômage puis, à partir de 1974 d'augmentation du chômage et de l'inflation. Après 1982, le nombre des accords de branche diminue alors que la négociation d'entreprise prend son essor.

Cette mutation, cette migration de la négociation collective au niveau de la branche, jusque-là majoritaire, vers le niveau de l'entreprise constitue une innovation induite par la loi Auroux. L'apparition de nouveaux éléments juridiques dans un nouveau contexte économique et social modifie l'équilibre initial du système.

La négociation dans l'entreprise ne peut avoir lieu que là où il existe un délégué syndical. Or, le recours à cette possibilité se heurte à plusieurs difficultés notamment parce que, d'une façon générale, le délégué syndical n'est présent que dans moins d'une entreprise sur deux : la proportion d'entreprises où les délégués syndicaux sont présents est de 46,6 % (si on raisonne en terme d'établissements, la proportion est de 49,3 %).

Fig. 30 : L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DES ÉTABLISSEMENTS DE PLUS DE 50 SALARIÉS ET DES DÉLÉGUÉS SYNDICAUX SELON LA TAILLE DE L'ÉTABLISSEMENT

Etablissements	1993 ¹	1985 ²
Entreprises	24.666	25.072
Entreprises avec DS	11.505 46,6 %	13.904 55,5 %
Etablissements	33.970	34.513
Etablissements avec DS	16.746 49,2 %	19.815 57,4 %
Nombre de DS	39.450	44.764
Etablissements		
- de 50 à 99 salariés	34,9 %	41,7 %
- de 100 à 199 salariés	54,3 %	63,4 %
- de 200 à 499 salariés	74,9 %	83,6 %
- de 500 à 999 salariés	88,0 %	93,6 %
- 1000 salariés et plus	92,5 %	96,6 %

¹Annie Deville, *Les délégués syndicaux au 30 juin 1993*, DARES, Ministère du travail et des affaires sociales, n° 96-06-24-2.

²*Les délégués syndicaux* Premières informations, Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, n° 114, janvier 1989.

Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité/CES.

L'absence d'un des éléments, à savoir l'organisation syndicale, partie prenante du dialogue, la régression de sa présence et l'inégalité de la représentation selon la taille de l'établissement au moment où la négociation

d'entreprise est valorisée constituent des signes inquiétants qui conduisent à s'interroger sur la valeur et les potentialités de développement de cette forme de dialogue sans pour autant nier les incidences d'un chevauchement entre le niveau de la branche et celui de l'entreprise.

Par ailleurs, depuis l'intervention de la loi de 1982, plusieurs textes sont venus compléter et assouplir le dispositif des accords collectifs ou modifier les termes de la négociation, notamment en ce qui concerne l'aménagement de l'organisation et de la durée du travail¹⁹⁰ : loi du 24 février 1986¹⁹¹, du 19 juin 1987¹⁹², loi quinquennale de 1993¹⁹³, accord national interprofessionnel du 31 octobre 1995 transcrit dans la loi du 12 novembre 1996. L'orientation générale de ces modifications tend à promouvoir la négociation sur la base de dérogations conventionnelles au droit commun.

Progressivement mais non sans à coup, a été favorisé, notamment depuis 1936, un système des relations professionnelles structuré, pacifié dont on pourrait penser qu'il est le cheminement logique d'une pratique née dans la branche professionnelle, développée au niveau national interprofessionnel et atteignant désormais l'entreprise.

Toutefois, l'aboutissement de cette évolution alimente aujourd'hui un débat. Certains inclinent à faire de l'entreprise le lieu adapté pour la négociation des conditions et de l'organisation du travail dans toutes ses dimensions. Les facultés d'adaptation de l'entreprise doivent être préservées et les garanties sociales ne doivent pas nuire à « l'économie » donc à l'emploi. La conjonction des deux aboutit à la négociation de la « dérogabilité » au niveau de l'entreprise.

Il est possible de faire l'hypothèse que l'échec, en 1984, des négociations nationales interprofessionnelles sur la flexibilité a influé sur le renvoi, avec l'aide du législateur, de la négociation sur le niveau infranational et plus particulièrement au niveau des entreprises. S'il apparaît normal que l'existence du délégué syndical, dans l'entreprise, ait pour corollaire l'existence d'une négociation au même niveau, il est difficile d'en inférer automatiquement la mise en place d'un syndicalisme d'entreprise selon le modèle américain c'est à dire d'une appropriation, à ce niveau, de l'ensemble du champ de la négociation. Dans cette hypothèse, la remise en cause de la répartition traditionnelle effectuée par la loi de 1982 (branches professionnelles : salaires, classification, formation ; entreprises : droit d'expression, salaires effectifs, organisation du temps de travail) incite à un glissement, ou opère un glissement, vers l'entreprise ou l'établissement au détriment du niveau supérieur (la branche) qui serait alors appelé à disparaître. Une substitution totale anéantirait la notion de complémentarité des niveaux de négociation qui préside à notre système de relations professionnelles.

¹⁹⁰Ordonnance n° 67-830 relative à l'aménagement des conditions de travail en ce qui concerne le régime des conventions collectives, le travail des jeunes et les titres-restaurant.

¹⁹¹Loi n° 86-280 du 28 février 1986 modifiant le code du travail et relative à la négociation collective sur l'aménagement du temps de travail, *Journal officiel de la République française*, 1er mars 1986.

¹⁹²Loi n° 87-423 relative à la durée et à l'aménagement du temps de travail.

¹⁹³Loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, *Journal officiel de la République française*, 21 décembre 1993.

L'application sans mesure de ce principe de la négociation d'entreprise peut aboutir à multiplier des situations ou statuts hétérogènes. La négociation de branche permet d'améliorer la situation des salariés tout en réalisant une harmonisation souhaitable en matière de concurrence. Dans ces conditions, la multiplication des situations individuelles pourrait être un frein dans la recherche de la mobilisation des salariés, de l'affirmation de leurs motivations et de l'utilisation de leurs compétences et, éventuellement, conduire à des conflits localisés et durs.

La réflexion sur les différents niveaux de la négociation collective n'est pas terminée le débat mérite d'être approfondi. Dans son rapport, Yves Robineau¹⁹⁴, conseiller d'Etat souligne l'urgence de clarifier le cadre juridique notamment en ce qui concerne l'accord dérogatoire car «...les interrogations qu'il soulève doivent trouver des réponses en l'absence desquelles, loin de favoriser la négociation collective, il risquerait de devenir un facteur de blocage du dialogue social ».

Il appartient sans doute aux partenaires sociaux de clarifier le rôle et les responsabilités de chaque niveau de négociation. Le deuxième accord du 31 octobre 1995, relatif à la politique contractuelle, transcrit dans la loi n° 96-985 du 12 novembre 1996, s'inscrit dans cette perspective. Ses dispositions revêtent un caractère expérimental et donneront lieu à un bilan à la fin de l'année 1998.

D - MUTATIONS DU MODÈLE ÉCONOMIQUE ET RIGIDITÉS DU SYSTÈME DE RELATIONS PROFESSIONNELLES

1. Les mutations du modèle économique

C'est devenu un lieu commun que d'affirmer que l'entreprise est en train de connaître une mutation radicale en passant de la production de masse et de l'économie de marché à une société de connaissance fondée sur l'information et la communication.

L'évolution du modèle économique classique sous l'influence des changements technologiques et organisationnels a évidemment des conséquences sur les relations sociales.

« La nouvelle entreprise doit être réactive, flexible, intégrative et communicante¹⁹⁵ » : réactive car la production doit s'adapter très vite aux fluctuations de quantité et de diversité des produits ; flexible pour favoriser la fluidité dans l'utilisation des ressources matérielles et humaines ; intégrative pour optimiser les procédures et développer coopération et synergies ; communicante pour l'organisation des contacts nécessaires au fonctionnement général.

Dans le cadre de ces orientations, se réalisent les privatisations et la modernisation des entreprises. La concurrence mondialisée, les marchés

¹⁹⁴ Yves Robineau, Rapport au ministre du travail et des affaires sociales relatif aux rapports entre la loi et la négociation collective, *Liaison sociales* n° 53/97 du mardi 8 juillet 1997, série V - 654.

¹⁹⁵ Voir l'audition, par la section du travail, de Madame Christine Afriat, chargée de mission au Commissariat général du plan, le 31 mai 1995.

évolutifs, les changements technologiques incitent à la restructuration des entreprises, à la mise en oeuvre de nouveaux modes d'organisation.

Une étude récente du Conseil économique et social¹⁹⁶ a bien mis en évidence les dix grands mouvements qui traversent les grandes entreprises et atteignent maintenant les petites et moyennes (globalisation, délocalisation, externalisation, atomisation, dématérialisation, transversalisation, tertiarisation, servicialisation, coalition, désocialisation...) ainsi que leurs conséquences sur l'emploi.

La recherche d'un accroissement de la productivité s'est essentiellement effectuée sur des économies de main d'oeuvre au détriment de l'emploi et de la cohésion sociale. La notion de contrainte économique présentée comme pression extérieure à l'entreprise constitue la base juridique de licenciement pour motif économique¹⁹⁷.

A la réduction des effectifs il faut adjoindre les autres modalités de la variable d'ajustement que constitue l'emploi : travail à temps partiel, contrat à durée déterminée, travail temporaire, stages divers, sous-traitance...

Les décisions de procéder à ces restructurations qui se traduisent le plus souvent par des licenciements sont rarement annoncées par les directions des entreprises. Eventuellement prévisibles, elles ne sont pas toujours négociées.

En effet, selon certains auteurs, il ne saurait y avoir un quelconque partage du pouvoir de décision du dirigeant d'entreprise sur la gestion de l'emploi¹⁹⁸. Dans ces conditions, le principe même du recours aux licenciements n'est pas négociable et la logique de la gestion ne peut être évoquée ou discutée. La négociation pourra porter sur les modalités du plan social, sur l'accompagnement des licenciements. D'autres éléments permettront éventuellement d'en diminuer le nombre notamment dans le cadre de la négociation d'une réduction ou modulation du temps de travail. Une forte mobilisation intérieure mais aussi extérieure¹⁹⁹ à l'entreprise (presse, hommes politiques, préfecture autres établissement du groupe industriel...) a pu parfois faciliter une telle négociation.

Les restructurations réalisées dans des grands groupes industriels internationaux sont fréquemment opérées sur la base de décisions prises dans des unités centralisées éloignées des entreprises ou établissements concernés et par référence à des critères peu transparents. Il n'y a pas de véritable négociation ; il n'y a le plus souvent qu'un respect formel des dispositions législatives sur la consultation des institutions représentatives du personnel.

¹⁹⁶ *Les incidences des changements d'organisation des entreprises sur la nature et l'organisation du travail et sur l'emploi*, étude présentée par la section du travail sur le rapport de M. Hervé Sérieyx, septembre 1996.

¹⁹⁷ Art. L. 321-1 du code du travail : « Constitue un licenciement pour motif économique, le licenciement effectué par un employeur pour un ou plusieurs motifs non inhérents à la personne du salarié résultant d'une suppression ou d'une transformation d'emploi ou d'une modification substantielle du contrat de travail, consécutives notamment à des difficultés économiques ou à des mutations technologiques ».

¹⁹⁸ Thierry Colin et Régis Rouyer, *La loi sur les plans sociaux face aux logiques gestionnaires : une portée limitée*, Travail et Emploi n° 69, 4/96.

¹⁹⁹ Cf. l'audition, par la section du travail, de MM Christian Lantoine et Georges Lesieu de l'entreprise Lever (Haubourdin) le 22 octobre 1997.

Une telle attitude n'est l'apanage ni des grands groupes internationaux ni des entreprises privées. Elle peut se constater aussi dans les entreprises publiques ou dans celles dont l'Etat est l'actionnaire majoritaire : l'exemple de l'usine Renault à Vilvorde en Belgique reste présent dans les esprits.

2. Quelques manifestations d'un déséquilibre

Les mutations radicales qui sont en train de s'effectuer dans le monde des entreprises sont lourdes de conséquences non seulement pour les salariés appelés à quitter le cycle de la production par la voie du chômage ou de la préretraite mais aussi pour les salariés qui restent dans l'entreprise et ceux qui pourront y accéder.

Jusque dans les années quatre-vingt, les entreprises ont souvent été un champ d'affrontements sociaux dans lesquels les organisations syndicales affirmaient vouloir peser sur les choix et les orientations technologiques ou organisationnelles. Les lois Auroux, avec le souci d'élargir les droits des syndicats en matière d'information et de négociation économique, confortaient cette orientation.

A partir de 1980, on assiste à « une véritable explosion du participatif »²⁰⁰.

Le management participatif met l'accent sur l'arrivée de classes jeunes, mieux scolarisées, plus facilement adaptables et plus réceptives à un discours moderniste, dynamique, mettant en exergue les compétences, la volonté et bousculant au passage routines et habitudes. La reconnaissance du mérite, l'attrait de postes plus intéressants et plus rémunérateurs ont aussi contribué au développement de ces formules.

Mais, d'une part, cette orientation n'est pas suivie d'une modification de l'organisation du travail qui reste par trop taylorienne et, d'autre part, les mutations économiques et les restructurations se soldent trop souvent par une éviction du monde du travail sous forme de licenciements ou de préretraites. La situation provoque chez les salariés un repli sur soi aggravé d'une frustration de ne pas avoir vu prendre en compte leurs compétences et savoir-faire. A cette déception s'ajoute la résignation de devoir subir une politique de rigueur économique. Les salariés deviennent inquiets et attentistes. « Le vrai problème dans les entreprises c'est que les gens ne s'expriment plus. Si on a des grèves qui sont toujours surprenantes pour les directions, inattendues et incompréhensibles, c'est bien parce que les salariés ne sont pas en situation d'exprimer leurs problèmes »²⁰¹.

L'état d'esprit dans lequel se trouvent les salariés n'est pas sans lien avec le fonctionnement des institutions représentatives du personnel. Le code du travail organise les relations professionnelles autour de trois grands types de représentation du personnel : les délégués du personnel (1936), le comité d'entreprise (1945) et le délégué syndical (1968) dont la création correspond à des mouvements politiques ou sociaux particulièrement intenses. En dépit de

²⁰⁰ Danièle Linhart, *Le torticolis de l'autruche : l'éternelle modernisation des entreprises françaises*, Seuil, 1991, Paris.

²⁰¹ Audition par la section du Travail de Madame Danièle Linhart, sociologue, le 11 juin 1997.

l'ancienneté de ces institutions et si d'incontestables progrès ont été réalisés, il est difficile d'affirmer qu'elles sont véritablement ancrées dans le fonctionnement régulier et normal des entreprises.

2.1. Une implantation insuffisante des instances de représentation et de dialogue dans les entreprises

La relative faiblesse de l'implantation syndicale dans les entreprises est préoccupante au regard du rôle primordial des délégués syndicaux dans la négociation des accords. Le délégué syndical n'est en effet présent que dans moins d'une entreprise sur deux. De surcroît, cette forme de représentation est, depuis le milieu des années quatre-vingt, orientée à la baisse tant en ce qui concerne le nombre des délégués que le taux d'implantation dans les entreprises de 50 salariés et plus : 13 904 délégués syndicaux étaient répartis en 1985 dans 55,5 % des entreprises potentiellement concernées contre 11 505 dans 46,6 % de ces entreprises en 1993.

L'implantation des délégués du personnel n'apparaît pas plus satisfaisante. Compte tenu de la date de création de l'institution, la faiblesse du taux de couverture, très fortement influencée par la taille de l'entreprise, peut paraître anormale. Cette instance de représentation a également connu une diminution marquée au cours de la dernière décennie : 38 % des établissements de plus de dix salariés étaient pourvus de délégués du personnel en 1994 contre 43 % en 1988. L'implantation des délégués du personnel est beaucoup plus forte dans les grands établissements que dans les plus petits où ils constituent la seule forme légale de représentation. Moins de 30 % des établissements de 11 à 49 salariés en sont pourvus²⁰².

Le comité d'entreprise, dont la constitution est en principe obligatoire dans les entreprises de 50 salariés et plus, est incontestablement l'institution représentative qui, en terme d'implantation, se trouve en meilleure posture. Le taux de couverture des comités d'entreprises est stabilisé, depuis la fin des années soixante-dix, à 75 % des entreprises assujetties²⁰³. Le taux de participation aux élections des membres du comité d'entreprise, après un recul marqué pendant la décennie quatre-vingt, connaît un redressement régulier depuis 1992. Il s'établit à 66 % en 1995. Depuis 1993²⁰⁴, les listes syndicales stabilisent leur position relative vis-à-vis des listes sans étiquettes.

Les champs d'application de ces institutions étant différents, il n'est pas aisé de comparer les taux de couverture pour l'ensemble des salariés mais, grosso modo, moins d'un salarié sur deux bénéficie des institutions représentatives du personnel. Cela conduit à relativiser l'importance de la réalité du dialogue social, de la concertation et de la négociation.

²⁰² Les délégués du personnel en 1994 : une institution bien implantée dans les grands établissements, *Premières synthèses*, DARES, n° 96-10-44-1.

²⁰³ Le nombre de comités d'entreprise reste de l'ordre de 24 000 pour 30 000 établissements assujettis à cette obligation selon l'estimation du ministère de l'emploi et de la solidarité. Au 31 décembre 1995, l'UNEDIC dénombrait de son côté plus de 40 000 établissements de plus de cinquante salariés.

²⁰⁴ Les élections aux comités d'entreprise en 1995, *Premières synthèses*, 97. 08 n° 33.3.

S'il ne semble pas que les représentants du personnel aient globalement été plus touchés que la moyenne des salariés par les licenciements économiques, il reste que les réductions massives de personnel, qui ont affecté certains secteurs d'activité et entreprises au cours des dernières années, ont compromis le renouvellement de la représentation salariée. Au total, de 1988 à 1995, 100 000 représentants du personnel²⁰⁵ ont été licenciés.

2.2. Un décalage persistant entre les moyens d'information du comité d'entreprise et la complexité croissante des questions économiques et sociales au niveau de l'entreprise

Le comité d'entreprise, dont les attributions ont été élargies au cours des décennies soixante-dix et quatre-vingt et qui a été doté, dans le même temps, de moyens d'information et d'expertise toujours plus importants, constitue une pièce maîtresse du dialogue social dans l'entreprise.

La loi du 28 octobre 1982 a renforcé les moyens d'accès à l'information économique des comités d'entreprise et cherché à assurer l'effectivité de la consultation et de la prise en compte de ces avis.

La loi du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des entreprises en difficulté a prévu un ensemble de mesures visant à permettre au comité d'entreprise d'obtenir une information complète sur les difficultés de l'entreprise et a introduit une procédure d'alerte au terme de laquelle le comité d'entreprise peut demander des explications à l'employeur, rédiger un rapport à l'intention de ce dernier et des commissaires aux comptes, saisir éventuellement le conseil d'administration ou de surveillance.

La loi du 25 janvier 1985 a prévu l'information et la consultation du comité d'entreprise aux différents stades de la procédure de redressement ou de liquidation de l'entreprise en difficulté.

Les lois des 30 décembre 1986, 2 août 1989 et 29 janvier 1993 ont successivement renforcé le rôle consultatif du comité d'entreprise dans le cadre des procédures de licenciements pour motif économique.

Pour assurer leur rôle de représentation et d'expression des intérêts des salariés en amont des décisions de l'employeur relatives à la gestion économique et financière, aux transformations organisationnelles et techniques de l'entreprise, les comités d'entreprise ont bénéficié d'un accroissement des possibilités de recours à des capacités d'analyse extérieures.

Trois formes d'expertises peuvent aujourd'hui être mobilisées par les membres salariés des comités d'entreprise :

- il peut être fait appel à un expert-comptable rémunéré par l'entreprise pour l'examen annuel des comptes et en cas de licenciement économique. Cette mission est étendue à l'appréciation de la situation économique au-delà de la seule intelligence des comptes ;

²⁰⁵ Sont dénombrés par le ministère du travail sous cette dénomination : les délégués du personnel, les élus au comité d'entreprise, les délégués syndicaux, les élus au CHSCT, les conseillers prud'hommes...

- dans les entreprises de plus de 300 salariés, il est possible de recourir à un expert en technologie, également rémunéré par l'entreprise, pour tout projet important d'introduction de nouvelles technologies ;
- enfin, les comités d'entreprise peuvent, sans considération de seuil d'effectif, faire appel à un expert de leur propre choix, rémunéré sur leur budget, pour la préparation de leurs travaux.

Les comités d'entreprise ont été confortés dans leurs missions économiques par un accroissement des moyens d'information et même de recherche et d'analyse des données socio-économiques. Pour répondre aux nécessités d'une période marquée par le caractère de plus en plus insistant des problèmes d'emploi, ces moyens ont été orientés dans une dimension préventive et prospective.

Le maintien du taux de couverture des établissements par l'institution et les résultats d'une enquête récente de la DARES auprès des secrétaires de comité d'entreprise tendent à montrer que son fonctionnement est globalement satisfaisant. En matière d'information et de consultation, les droits des comités d'entreprise sont, de l'avis de leurs secrétaires, très largement respectés²⁰⁶.

Toutefois, la montée, au cours de la dernière décennie, du thème de l'emploi parmi les motifs de conflits du travail et les témoignages apportés au Conseil économique et social, lors des auditions auxquelles il a procédé, tendent à montrer que le débat entre l'employeur et les Institutions représentatives du personnel (IRP) et, plus précisément, les membres salariés du comité d'entreprise, ne permet que trop rarement d'anticiper les difficultés économiques ou les mutations techniques et organisationnelles de l'entreprise et donc de rechercher les solutions susceptibles d'en atténuer les effets négatifs, particulièrement en termes d'emploi. Ce constat est corroboré par le fait qu'au-delà du respect formel des obligations d'information et de consultation, l'influence des débats et des interventions des comités d'entreprise sur les décisions de l'employeur est perçue par une forte majorité de ses membres, comme limitée²⁰⁷.

Une critique essentielle et récurrente à l'adresse du fonctionnement du comité d'entreprise porte à la fois sur l'abondance et l'insuffisance de l'information. Déjà formulé dans les années soixante-dix, ce grief conserve toute son actualité. Il ne revêt cependant pas la même signification selon la taille des établissements et les conditions de l'élection des membres du comité d'entreprise.

Dans les établissements de taille moyenne, les membres du comité d'entreprise s'approprient parfois difficilement les informations multiples et complexes qui leur sont fournies. Les possibilités d'expertise accrues données au comité d'entreprise au début des années quatre-vingt avaient précisément pour objet de remédier à cette situation sachant que la retranscription des données techniques constituent une des activités essentielles de l'expert et en particulier

²⁰⁶ Les activités des comités d'entreprise vues par leurs secrétaires, *Premières synthèses*, DARES, n° 96-10-41-1.

²⁰⁷ Idem.

de l'expert-comptable. Or, si l'appel à l'expert est généralement reconnu comme un facteur d'enrichissement des débats et de la capacité de proposition de la représentation salariée, il est inégalement pratiqué par les comités d'entreprise et d'établissement. Il reste exceptionnel dans les comités dont les membres sont sans affiliation syndicale²⁰⁸. Le taux de syndicalisation des élus est lui-même très lié à la taille de l'établissement. Il varie pratiquement du simple au double selon que l'on envisage les établissements de moins de 500 ou de plus de 500 salariés²⁰⁹.

Dans les grandes entreprises où il existe une certaine continuité entre les différentes formes de la représentation du personnel et où le recours à l'expertise extérieure constitue une pratique courante, la question de l'interprétation et de l'utilisation de l'information économique par les membres du comité se pose différemment. Des représentants du personnel déplorent le caractère partiel des informations qui leur sont délivrées et l'insuffisance des moyens dont ils disposent pour les mettre en relation avec les éléments d'un contexte plus large : le groupe, la multinationale... En fait, l'information donnée au niveau de l'établissement ou de l'entreprise ne permet que très imparfaitement de saisir la réalité protéiforme d'un nombre croissant d'entités économiques. Le développement des groupes et leur internationalisation croissante, « l'externalisation » et le développement de la sous-traitance ainsi que la constitution de réseaux temporaires d'entreprises impliquent le décloisonnement des centres de décisions économiques et techniques. Il convient de souligner que cette évolution ne concerne plus seulement les plus grandes structures mais de plus en plus souvent des unités de taille moyenne.

Or, face à cette transformation de la structure des entreprises, la représentation salariée demeure, dans son fonctionnement, fortement compartimentée. Les efforts pour adapter les niveaux de représentation semblent accuser un retard permanent sur la réalité de l'organisation des entreprises. La loi du 28 octobre 1982 a, en principe, généralisé la constitution du comité d'entreprise à toute forme d'organisation économique, y compris l'unité de fait, en consacrant la notion jurisprudentielle d'unité économique et sociale (UES) et en prévoyant la formation de comité de groupe. Cette dernière création restait cependant éloignée des réalités économiques complexes et ne couvrait pas le cas des groupes internationaux. Cette lacune se trouve aujourd'hui partiellement comblée par la constitution d'instances de représentation dans les entreprises de dimension européenne et leur généralisation par la directive du 22 septembre 1994. Toutefois, à travers les témoignages recueillis lors des auditions devant le Conseil économique et social, les différents lieux de dialogue restent assez cloisonnés et les échanges entre les représentants des différents niveaux apparaissent comme notoirement insuffisants. Il en résulte qu'à l'échelle de l'établissement, les représentants salariés peuvent se trouver confrontés de manière soudaine aux conséquences de décisions venues « d'en haut » qu'ils n'ont pu anticiper. Lorsque de telles décisions s'inscrivent dans la perspective de

²⁰⁸Idem.

²⁰⁹Les élus du comité d'entreprise face à l'engagement syndical, *Premières synthèses*, DARES, n° 92, 17 mai 1995.

suppression d'emplois ou de fermeture de site, les risques de conflits sont importants.

L'absence de relation explicite entre l'information et la consultation d'une part, et la fonction active de négociation, d'autre part, limite encore la capacité de la représentation du personnel à appréhender globalement des situations complexes et à suivre leur évolution.

2.3. Un fréquent recours au juge

Si, à l'occasion des conflits collectifs au sens strict²¹⁰, il a été fait observer que la judiciarisation était limitée, le recours aux juges dans le cadre de la négociation collective est plus fréquent : en moyenne annuelle de 1988 à 1996, plus de quatre-vingt cinq affaires ont été portées devant les tribunaux de grande instance. Nombre de ces décisions portent précisément sur le déroulement et les modalités des discussions ou consultations des institutions représentatives à l'occasion de négociations annuelles ou de plans sociaux. Il est d'ailleurs paradoxal de constater que le droit à l'information de partenaires, parties à la négociation, prête encore à interrogation et incertitude pour ne pas dire à tergiversations, ce qui illustre les difficultés à mettre en place un véritable droit à la négociation collective reconnu dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « Tout travailleur participe par l'intermédiaire de ses délégués à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises ».

La distorsion existant entre le rythme accéléré des mutations économiques et celui, plus lent, du dialogue social met en évidence un risque permanent de conflits collectifs qui diffère cependant selon la taille des entreprises.

3. Des pistes de renouvellement de la négociation collective

Cependant, la dernière décennie a aussi donné lieu à des tentatives de dynamisation et de renouvellement du dialogue social. Deux types de négociation ont tout particulièrement symbolisé cette tentative : les négociations sur la gestion prévisionnelle des emplois (GPE) et celles sur la durée du travail.

3.1. Les espoirs soulevés par la gestion prévisionnelle des emplois.

A la fin des années quatre-vingt, période de relance économique et de création d'emplois, la gestion prévisionnelle des emplois a été un thème majeur des débats sur l'emploi. Nouvelle technique de gestion de l'emploi, elle semble constituer un moyen de prévenir les difficultés d'emploi. Partant du constat que les emplois évoluent fortement et qu'il n'est plus possible de garantir à un salarié un même emploi toute la vie, la gestion prévisionnelle des emplois a pour principe de base l'anticipation et la valorisation des ressources humaines. La GPE consiste à réaliser des prévisions d'emplois puis à mettre en oeuvre des actions de formation et d'adaptation du personnel. Le législateur encourage lui-même cette discipline, et l'inclut dans la loi du 2 août 1989. L'article L. 432-1-1 du code du travail institue une obligation de consultation du comité d'entreprise sur les évolutions d'emploi et les actions envisagées par les entreprises pour tenir

²¹⁰Cf p. 76.

compte de ces prévisions. L'article L. 322-7 quant à lui invite les branches à négocier sur les actions d'adaptation aux évolutions d'emploi.

La GPE bénéficiait à cette époque d'un contexte favorable. Les années quatre-vingt ont été des années de forte croissance économique et d'importantes créations d'emploi. On considérait que le chômage allait pouvoir se résorber progressivement, et on espérait qu'une approche plus prévisionnelle allait permettre de rendre moins douloureuses les adaptations.

Il semble que l'engouement pour la GPE ait été stoppé lors de la récession de la fin quatre-vingt-dix. Cette récession a provoqué un repli de l'approche de l'emploi qui se focalise sur les coûts²¹¹ et la recherche d'économies. L'idée qu'il était possible de gérer l'emploi à plus long terme semble avoir reculé. Il est de ce point de vue significatif de constater l'oubli dans lequel la GPE semble être tombée. Il n'a pas été possible de trouver des bilans concernant cette discipline. Rares sont les articles s'y référant. Les derniers remontent à quelques années²¹². Ils mettent en évidence les interrogations adressées à la gestion prévisionnelle des emplois. Les témoignages recueillis, s'ils ne remettent pas en cause l'utilité et l'intérêt de la discipline, nuancent sa portée. Selon des directions d'entreprises ayant signé des accords de GPE, comme Thomson, la GPE serait efficace pour s'adapter à des évolutions prévisibles, mais ne permettrait pas de faire face aux coups conjoncturels qui ne pourraient quant à eux être résolus que par des réajustements rapides d'emploi.

Des événements plus récents comme la fermeture du site de Renault à Vilvorde augurent des difficultés d'un grand groupe à mettre en pratique une véritable concertation sociale sur des dossiers aussi brûlants qu'une réorganisation des sites industriels. Renault était pourtant une des grandes entreprises à avoir négocié un accord promouvant les principes de participation et de négociation le plus large possible et portant sur la gestion prévisionnelle des emplois. Pourtant, le recours à la justice a été nécessaire pour faire appliquer le droit des salariés à être informés et consultés sur le projet de fermeture et à enclencher la procédure au niveau du comité de groupe européen.

3.2. Aménagement et réduction du temps de travail

Depuis les années quatre-vingt, le débat politique et la négociation sur l'aménagement et la réduction du temps de travail ont produit une abondante littérature et favorisé l'éclosion d'une réglementation foisonnante et particulièrement complexe. Pour permettre aux entreprises d'adapter le temps de travail aux fluctuations d'activité, des dispositions législatives ont été prises en 1982 (accords de modulation dits de type I : Art. L. 212-8-1 du code du travail), puis en 1987 (accords de type II : Art. L. 212-8-2). Enfin, la loi quinquennale de 1993 a mis en place un dispositif de modulation de type III (Art. L. 212-2-1) permettant l'annualisation. L'évolution des motivations et des revendications

²¹¹Cf. les travaux du Centre d'études de l'emploi et de Louis Mallet, *La gestion de l'emploi et des salariés. Réductions d'effectifs et gestion des ressources humaines*, Cahiers français n° 262.

²¹²Myriam Simonneaux, *Modification imprévisible du marché, chute de la demande... La gestion prévisionnelle des emplois à l'épreuve des coups durs*, Les Echos management 18/2/92.

resituées dans le contexte économique et social conduit à privilégier l'aspect emploi, dans une négociation d'abord salariale.

Dans la ligne tracée par la loi de 1982, l'entreprise est devenue le lieu privilégié de la négociation sur le temps de travail. Le nombre annuel des accords est progressivement passé de 900 en 1982 à 4 000 en 1996. De l'examen des bilans réalisés chaque année par le ministère du travail il ressort que les négociations traditionnelles sur la durée du travail avec les dispositifs afférents ont, surtout depuis 1994, diminué au profit de celles portant sur l'aménagement du temps de travail.

Dans l'ensemble des accords sur le temps de travail, la négociation de la gestion du temps de travail (durée hebdomadaire, congés, jours fériés, ponts...) représente 52,7 % des accords et la négociation sur l'aménagement du temps de travail : 54,9 %²¹³. La moitié des accords traitent des deux thèmes.

Pour la première fois en 1996, le nombre des accords d'entreprise sur le temps de travail (4 001) dépasse celui des accords de salaires (3 879).

Il est bien évident que l'accroissement récent des accords sur la réduction du temps de travail est lié à l'application de la loi Robien qui, par le jeu de l'exonération de charges sociales incite à la négociation sur ce point. A la fin du premier semestre de 1997, étaient recensées 920 conventions couvrant plus de 100 000 salariés. Le ministère de l'emploi et de la solidarité estimait, en l'absence de système précis d'évaluation, à 8 000 ou 9 000 le nombre d'emplois créés ou sauvegardés soit un taux global de l'ordre de 10 %²¹⁴.

Si la modulation-annualisation est un objet de négociations important et représente la majorité des accords d'aménagement du temps de travail, l'effet sur l'emploi en semble limité puisque, selon le ministère du travail, en 1994, 7,6 % seulement des établissements de plus de dix salariés déclaraient être concernés par un tel accord et 3,6 % l'avoir mis en oeuvre mais 47 % déclaraient avoir eu recours aux heures supplémentaires.

L'accord interprofessionnel du 31 octobre 1995 constitue un accord-cadre sur l'emploi mais en introduisant un certain nombre de dispositions sur la réduction et l'aménagement du temps de travail - un des objectifs étant de « privilégier les modes d'organisation qui, comparés aux autres, sont les plus créateurs d'emplois... » - il tend à inciter à la négociation de branche qui reste l'encadrement naturel du système. Sur les 128 branches de plus de 10 000 salariés, on dénombre plus de trente accords couvrant environ quatre millions de salariés.

La superposition et la complexité des textes législatifs, réglementaires ou conventionnels relatifs à la durée du travail, maintes fois dénoncées, ne facilitent pas la négociation qui tend à devenir l'affaire de techniciens, d'experts et de spécialistes. La loi quinquennale a rendu encore plus difficile la compréhension

²¹³Un accord pouvant traiter simultanément de plusieurs thèmes, les pourcentages ne peuvent pas s'additionner.

²¹⁴Préparation de la conférence nationale sur l'emploi, les salaires et le temps de travail, fiche n° 6, p. 5.

de l'ensemble des dispositifs²¹⁵. L'insuffisance des informations et la quasi-impossibilité de mesurer véritablement les effets sur l'emploi gênent considérablement et obèrent tout débat sur le sujet.

²¹⁵ Rapport d'évaluation de la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, La Documentation française, 1997.

CONCLUSION

La tendance à la baisse du nombre de grèves, de grévistes, de journées individuelles non travaillées, associée à la diminution de la durée des grèves, apparaît particulièrement marquée depuis la fin des années soixante-dix.

Les conflits « ouverts » sont rares aujourd'hui. Une première explication de ce phénomène réside dans le fait qu'un contexte marqué par un chômage élevé et durable et par le développement de l'emploi précaire est éminemment défavorable à l'expression et à l'action collective. La propension des salariés à la grève serait ainsi plus forte pendant les périodes de croissance que pendant les périodes de récession. Si cette relation entre chômage et actions revendicatives semble confirmée par de nombreuses observations et analyses, il faut toutefois se garder de toute interprétation systématique de l'influence de la conjoncture économique et sociale.

D'autres variables d'explication doivent être prises en compte comme les changements socio-politiques et l'évolution de l'activité conventionnelle bien que l'analyse de ce dernier point débouche sur la mise en évidence d'effets complexes et contradictoires. L'introduction de l'obligation de négocier dans l'entreprise sur les salaires et la durée du travail a pu contribuer à apaiser des tensions et limiter ainsi les occasions de conflits, mais dans le même temps la négociation, à quelque niveau que ce soit, ne suffit pas, compte tenu de son développement, à rompre le silence des salariés, lequel, sur fond de restructuration de l'appareil productif, peut apparaître comme particulièrement pesant.

Ce silence n'est finalement brisé que par des « éruptions conflictuelles » souvent imprévues et dont la résolution se révèle, par là même, très difficile. 1977, 1986-87, 1995 correspondent à des « poussées » significatives des conflits généralisés dans lesquels des entreprises du secteur public ont généralement joué un rôle de premier plan. Il faut y ajouter des conflits sectoriels qui, sans se traduire de manière spectaculaire dans la statistique globale, ont un impact considérable sur la vie de la nation en raison du caractère multiplicateur dont ils bénéficient par nature : les récents conflits dans les transports routiers en 1992, 1996 et 1997 entrent dans cette catégorie. Des conflits isolés, mais durs et prolongés, qui affectent des entreprises, participent également d'un climat social assez lourd. Certains de ces conflits correspondent à la montée du thème de l'emploi parmi les motifs des grèves ; d'autres sont alimentés par la pénibilité des conditions de travail et peuvent être parfois qualifiés de « conflits de dignité ».

L'introduction et le renforcement des procédures de conciliation, médiation et arbitrage ont souvent fait suite à de fortes poussées conflictuelles et ont presque toujours été concomitantes de l'élaboration de dispositions essentielles concernant la négociation collective et la représentation des salariés. Tel fut le cas de la loi du 31 décembre 1936 qui introduisit la conciliation et l'arbitrage dans notre droit et de celle du 11 février 1950 qui, en même temps qu'elle posait le cadre de la négociation collective, modifiait le régime antérieur de résolution des

conflits. L'adjonction de la médiation en 1954 correspondait au souhait du gouvernement de voir facilitée la conclusion des conventions collectives après les grèves importantes qui, l'année précédente, avaient été déclenchées pour appuyer des revendications salariales. Enfin, la loi du 13 novembre 1982 dont l'objet principal était de développer la politique contractuelle, a apporté les dernières modifications aux dispositions du code du travail relatives à la conciliation et à la médiation. L'intention à peu près constante du législateur de lier les procédures de règlements des conflits au développement de la négociation collective ne saurait être illustrée plus clairement.

Pourtant, l'inanité des dispositifs légaux et conventionnels de conciliation, de médiation et plus encore d'arbitrage est aujourd'hui patente. La vitalité de la conciliation conventionnelle peut être qualifiée, pour le moins, d'inégale selon les secteurs. Les dispositifs légaux ne sont pratiquement plus utilisés aujourd'hui. Quant aux procédures spécifiques au secteur public, essentiellement préventives à travers l'obligation du dépôt de préavis, elles revêtent, dans la pratique, un caractère purement formel.

A peu de choses près, les seules conciliations ou médiations qui soient réalisées aujourd'hui relèvent de pratiques qui n'ont pas été prévues par les textes. Elles ne sont de surcroît que rarement en prise avec la négociation institutionnelle.

La portée des missions de « bons offices » de l'inspection du travail effectuées à l'occasion du contrôle de l'entreprise ou parallèlement à celui-ci, est difficile à apprécier. Ces interventions conciliatrices, qui relèvent à la fois de la prévention et de la résolution des conflits, donnent rarement lieu à une formalisation de leurs résultats, à travers la signature d'un accord par les parties, par exemple. Elles constituent toutefois une pratique courante dans les entreprises petites et moyennes.

Les interventions les plus spectaculaires, réputées caractéristiques d'une « médiation à la française », sont le fait de médiateurs ou de conciliateurs nommés par les pouvoirs publics dans l'urgence de conflits souvent très durs qui, le plus souvent, n'ont été précédés d'aucune phase de dialogue.

Le droit des partenaires sociaux à conclure librement des accords n'a été pleinement instauré qu'en 1950 et a connu un développement irrégulier et plutôt difficile dans un contexte marqué par la position éminente de l'Etat dans les relations sociales. La reconnaissance du fait syndical dans l'entreprise par la loi du 27 décembre 1968 et la loi du 13 novembre 1982, a étendu le champ de la négociation à l'entreprise. Quantitativement, la négociation n'a jamais été aussi développée en France que depuis 1983.

Toutefois, ce développement ne s'accompagne pas d'une diminution du recours au juge et le procès reste un élément important de la stratégie des organisations syndicales et professionnelles. Les partenaires sociaux ne reconnaissent souvent aux engagements qu'ils prennent par voie d'accord qu'un caractère conjoncturel et, au-delà de la voie conventionnelle, l'intervention de la puissance publique, sur le terrain réglementaire ou législatif, est souvent requise pour sanctionner la fin d'un conflit. La faiblesse de l'accord comme source de

droit est aussi à rapprocher du fait que l'exercice du droit constitutionnel de grève, de par l'interprétation jurisprudentielle qui en est faite, ne comporte aucune obligation d'intervention des syndicats ou de consultation du personnel.

De surcroît, la crédibilité de la négociation collective souffre des incertitudes quant à l'articulation entre le niveau de la branche et celui de l'entreprise. Face aux mutations rapides de l'organisation des entreprises, le besoin de négocier les conditions de travail n'a pourtant jamais été aussi impérieux. La question posée porte sur le sens de la négociation collective : le niveau de l'entreprise est-il destiné à s'inscrire en complémentarité avec celui de la branche ou au contraire à s'y substituer et d'encourager une hétérogénéité de situations comportant des risques importants de régression ?

Légalement représentées dans les entreprises, les organisations syndicales seraient, en principe en mesure d'accompagner et de maîtriser la tendance au développement de négociations décentralisées mais, dans la pratique, la reconnaissance de cette présence syndicale est difficilement acquise. Il n'existe aujourd'hui de délégués syndicaux que dans la moitié des établissements concernés et l'évolution de cette institution, au même titre d'ailleurs que les autres éléments de la représentation salariée, est plutôt orientée à la baisse.

De surcroît au-delà du respect formel des obligations d'information et de consultation des institutions représentatives du personnel et, en premier lieu, du comité d'entreprise, la portée des débats et des interventions des représentants salariés apparaît souvent limitée, en raison notamment de l'inadaptation des moyens dont disposent ces instances pour appréhender l'environnement général de l'entreprise ou de l'établissement et dialoguer avec les niveaux de décision et de représentation supérieurs.

Dans les entreprises publiques la capacité des parties à négocier se trouve trop souvent obérée par la centralisation de la plupart des décisions au niveau politique. La ligne de partage entre les orientations qui relèvent de la légitimité politique et les actes de gestion susceptibles d'être discutés au sein de l'entreprise n'est pas clairement fixée. Il en résulte, malgré une syndicalisation plus forte que dans le secteur privé et un cadre réglementaire favorisant en principe les relations entre partenaires sociaux (notamment des règles spécifiques de représentation des salariés aux organes de décision économique), une faible aptitude à la concertation et au compromis. Ce déficit de dialogue social, prend un relief particulier au moment où ces entreprises sont engagées dans des mutations fondamentales dans un contexte d'ouverture à la concurrence. La dégradation des relations sociales qui en résulte peut déboucher sur des mouvements sociaux de grande ampleur.

Les effets d'une distorsion entre le rythme accéléré des mutations économiques et le lent développement du dialogue social se font sentir dans l'ensemble des activités. Certaines entreprises du secteur public sont cependant particulièrement affectées par un tel décalage.

Le renforcement de dispositifs de médiation et de conciliation extérieurs aux partenaires sociaux ne saurait à lui seul remédier à la détérioration du climat social. Le développement de telles procédures n'a de sens que s'il est associé au progrès du dialogue social qui doit permettre de définir la nature et le champ des oppositions et faciliter ainsi la maîtrise des conflits.

TABLE DES SIGLES

ACAS	: Advisory, conciliation and arbitration service (Grande-Bretagne)
ACEMO	: Activité et les conditions d'emploi de la main d'oeuvre
ANACT	: Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
ANPE	: Agence nationale pour l'emploi
ARAVIS	: Agence Rhône-Alpes pour la valorisation et l'innovation sociale
ASEC	: Acuerdo sobre solucion extrajudicial de los conflictos laborales (Espagne)
BDA	: Bundesvereinigung der deutschen arbeitgeberverbände (Allemagne)
BDI	: Bundesverband der deutschen industrie (Allemagne)
BIT	: Bureau international du travail
CBI	: Confédération des industries britanniques (Grande-Bretagne)
CEA	: Commissariat de l'énergie atomique
CFE-CGC	: Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres
CGT	: Confédération générale du travail
CGT-FO	: Confédération générale du travail-Force ouvrière
CNAM	: Caisse nationale d'assurance maladie
CNPF	: Conseil national du patronat français
CNRS	: Centre national de la recherche scientifique
COGEMA	: Compagnie générale des matières nucléaires
CSN	: Confédération des syndicats nationaux (Québec)
DAG	: Deutsche angestelltengewerkschaft (Allemagne)
DARES	: Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques du ministère de l'emploi et de la solidarité
DGB	: Deutscher gewerkschaftsbund (Allemagne)
DIHT	: Deutscher industrie und handelstag (Allemagne)
DRTEFP	: Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
FMC	: Federation mediation and conciliation service
FTQ	: Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
GPE	: Gestion prévisionnelle des emplois
INSEE	: Institut national de la statistique et des études économiques
INTEFP	: Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
IRP	: Institutions représentatives du personnel
JINT	: Journées individuelles non travaillées
PME	: Petites et moyennes entreprises
SIMA	: Service interconfédéral de médiation et d'arbitrage (Espagne)
SMIC	: Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SMIG	: Salaire minimum interprofessionnel garanti
TUC	: Trade union congress (Grande-Bretagne)
UAW	: United automobile workers
UES	: Unité économique et sociale

UFT : Union des fédérations de transports
UNEDIC : Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie
et le commerce

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Fig. 1 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE GRÈVES DE 1890 A 1996 ¹	16
Fig. 2 : POURCENTAGE DU NOMBRE DE GRÈVES/NOMBRE TOTAL D'ÉTABLISSEMENTS ¹ 1983-1996	17
Fig. 3 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE GRÉVISTES 1890-1996	18
Fig. 4 : ÉVOLUTION DU POURCENTAGE DE GRÉVISTES/ NOMBRE DE SALARIÉS ¹ 1977-1996	20
Fig. 5 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE JOURNÉES INDIVIDUELLES NON TRAVAILLÉES 1890-1996	21
Fig. 6 : JOURNÉES INDEMNISABLES DE CHÔMAGE PARTIEL ¹ ET JOURNÉES INDIVIDUELLES NON TRAVAILLÉES 1977- 1996	23
Fig. 7 : AMPLEUR : NOMBRE DE GRÉVISTES/NOMBRE DE GRÈVES ¹ 1890-1996	24
Fig. 8 : DURÉE : NOMBRE DES JINT/NOMBRE DE GRÉVISTES 1890- 1996	25
Fig. 9 : ÉVOLUTION DES DEFM ET JINT DE 1967 A 1996	27
Fig. 10 : LES FORMES PARTICULIÈRES D'EMPLOI	29
Fig. 11 : ÉVOLUTION DES CONFLITS GÉNÉRALISTES ET DES CONFLITS LOCALISÉS	31
Fig. 12 : CONFLITS GÉNÉRALISÉS ET JOURNÉES NATIONALES D'ACTION	32
Fig. 13 : RÉPARTITION DES JINT SELON LA TAILLE DES ÉTABLISSEMENTS	33
Fig. 14 : IMPLANTATION DES DÉLÉGUÉS DU PERSONNEL ET DES DÉLÉGUÉS SYNDICAUX SELON LA TAILLE DES ÉTABLISSEMENTS	34
Fig. 15 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE JINT Regroupement en grandes activités économiques	35
Fig. 16 : RÉPARTITION EN POURCENTAGE DES JINT Regroupement en secteurs d'activités économiques	35
Fig. 17 : JINT POUR 100 SALARIÉS Regroupement en secteurs d'activités économiques	36
Fig. 18 : TABLEAU RÉCAPITULATIF (moyenne sur la période 1983-1995) .	37
Fig. 19 : NOMBRE DE TEXTES CONVENTIONNELS CONCLUS ENTRE 1919-1935	41
Fig. 20 : ÉVOLUTION DES TEXTES CONCLUS DE 1950 A 1982 ¹	42
Fig. 21 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE TEXTES CONVENTIONNELS Interprofessionnels et branches, accords d'entreprise	43
Fig. 22 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE JOURNÉES PERDUES POUR FAIT DE GRÈVE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT	47
Fig. 23 : JNT DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT ET DANS LE SECTEUR PRIVÉ (y compris les entreprises publiques)	48

Fig. 24 : JOURNÉES INDIVIDUELLES NON TRAVAILLÉES DANS LA FONCTION PUBLIQUE ET DANS LE SECTEUR PRIVÉ ¹ (y compris les entreprises publiques)	49
Fig. 25 : MOTIF DES CONFLITS 1977-1997	52
Fig. 26 : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PROCÉDURES DE RÈGLEMENT DES CONFLITS COLLECTIFS AU 1 ^{er} JANVIER 1954.....	62
Fig. 27 : CONFLITS SOUMIS A LA COMMISSION NATIONALE ET AUX COMMISSIONS RÉGIONALES DE CONCILIATION....	69
Fig. 28 : CONFLITS SOUMIS A LA PROCÉDURE DE MÉDIATION (prévue à l'article L 524-1 et suivants du code du travail)	70
Fig. 29 : RÉUNIONS DE LA COUR SUPÉRIEURE D'ARBITRAGE.....	70
Fig. 30 : L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DES ÉTABLISSEMENTS DE PLUS DE 50 SALARIÉS ET DES DÉLÉGUÉS SYNDICAUX SELON LA TAILLE DE L'ÉTABLISSEMENT	141

ANNEXES

Annexe 1 : STATISTIQUES DES CONFLITS DU TRAVAIL¹ de 1890 à 1996

Année	JINT ²	Grèves ³	Grévistes
1890	1 340 000	313	118. 900
1891	1 717 000	267	108 .900
1892	918 000	261	48 500
1893	3 175 000	634	170 100
1894	1 062 000	391	54 600
1895	617 000	405	45 800
1896	644 000	476	49 900
1897	781 000	356	68 900
1898	1 216 000	368	82 100
1899	3 551 000	739	176 800
1900	3 761 000	902	222 700
1901	1 862 000	523	111 400
1902	4 675 000	512	212 700
1903	2 442 000	567	123 200
1904	3 935 000	1 026	271 100
1905	2 747 000	830	177 700
1906	9 439 000	1 309	438 .500
1907	3 562 000	1 275	198 000
1908	1 752 000	1 073	99 000
1909	3 560 000	1 025	167 .500
1910	4 830 000	1 502	281 400
1911	4 096 000	1 471	230 600
1912	2 318 000	1 116	267 600
1913	2 224 000	1 073	220 400
1914	2 187 000	672	160 600
1915	55 000	98	9 400
1916	236 000	314	41 400
1917	1 482 000	696	293 800
1918	980 000	499	176 200
1919	15 478 000	2 026	1 151 000

¹ Champ du ministère du travail sauf agriculture et Fonction publique mais y compris les entreprises publiques

² Journées individuelles non travaillées des conflits localisés et généralisés

³ A partir de 1946, les données portent sur les conflits résolus et non sur les conflits observés qui ne constituent pas une série statistique continue.

Annexe 1 (Suite)

Année	JINT	Grèves	Grévistes
1920	23 112 000	1 832	1 317 000
1921	7 027 000	475	402 400
1922	3 935 000	665	290 .300
1923	4 172 000	1 068	331 000
1924	3 863 000	1 083	274 .900
1925	2 046 000	931	249 .200
1926	4 072 000	1 660	349 .300
1927	1 046 000	396	110 .500
1928	6 377 000	816	204 100
1929	2 765 000	1 213	239 900
1930	7 209 000	1 093	581 900
1931	950 000	286	48 300
1932	2 244 000	362	71 600
1933	1 199 000	343	87 100
1934	2 393 000	385	100 600
1935	1 182 000	376	108 900
1936	ND	16 907	2 423 000
1937	ND	2 616	323 800
1938	ND	1 220	1 333 000
1939	ND	ND	ND
1940	ND	ND	ND
1941	ND	ND	ND
1942	ND	ND	ND
1943	ND	ND	ND
1944	ND	ND	ND
1945	ND	ND	ND
1946	311 900	522	282 000
1947	22 673 300	2 285	3 153 000
1948	13 133 300	1 425	6 561 000
1949	7 129 100	1 426	4 329 900
1950	11 728 800	2 586	1 527 000
1951	3 495 500	2 514	1 754 000
1952	1 732 600	1 749	1 155 200
1953	9 722 100	1 761	1 783 200
1954	1 440 100	1 479	1 269 000

Annexe 1 (Suite)

Année	JINT	Grèves	Grévistes
1955	3 078 700	2 672	792 000
1956	1 422 500	2 440	666 000
1957	4 121 300	2 623	2 160 900
1958	1 137 700	954	858 000
1959	1 938 400	1 512	581 000
1960	1 070 000	1 494	838 600
1961	2 600 600	1 963	1 269 500
1962	1 901 500	1 884	833 500
1963	5 991 500	2382	1 147 800
1964	2 496 800	2 281	1 047 300
1965	979 900	1 674	688 000
1966	2 523 500	1 171	1 028 600
1967	4 203 500	1 675	2 823 600
1968 ⁴	150 000 000	ND	ND
1969	2 223 400	2 207	1 443 600
1970	1 742 200	2 942	1 079 800
1971	4 387 800	4 318	3 234 500
1972	3 755 300	3 464	2 721 300
1973	3 914 600	3 731	2 246 000
1974	3 380 000	3 381	1 563 500
1975	3 868 200	3 888	1 827 100
1976	5 010 700	4 348	2 022 500
1977	3 665 900	3 302	1 919 700
1978	2 200 400	3 206	704 800
1979	3 636 600	3 104	967 200
1980	1 674 300	2 107	500 800
1981	1 495 700	2 504	329 000
1982	2 327 200	3 240	467 900
1983	1 483 500	2 929	617 200
1984	1 357 000	2 612	555 000
1985	884 900	1 957	549 100
1986	1 041 500	1 469	455 700
1987	969 000	1 457	359 700
1988	1 242 200	1 898	403 200
1989	904 400	1 781	298 500

⁴Estimation.

Annexe 1 (Fin)

Année	JINT	Grèves	Grévistes
1990	693 700	1 558	277 000
1991	665 500	1 330	408 200
1992	490 500	1 345	318 200
1993	533 200	1 361	257 100
1994	521 000	1 482	240 700
1995	2 120 500	2 066	521 720
1996	447 775	1 439	136 363

Source : ministère de l'emploi et de la solidarité, DARES.

Annexe 2 : LES DATES DES ACCORDS INTERPROFESSIONNELS

14 mars 1947 :	institution du régime de retraite et de prévoyance des cadres (AGIRC).
14 mars 1957 :	création de l'UNIRS (Union nationale des institutions de retraite des salariés).
31 décembre 1958 :	création des caisses d'assurance chômage et de l'UNEDIC (Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce).
8 décembre 1961 :	création de l'ARRCO (Association des régimes de retraites complémentaires).
20 mai 1965 :	généralisation de la quatrième semaine de congés payés.
18 novembre 1966 :	institution de l'APEC (Association pour l'emploi des cadres).
23 février 1968 :	indemnisation du chômage partiel.
10 février 1969 :	accord sur la sécurité de l'emploi (conditions des licenciements économiques).
2 juillet 1970 :	indemnisation du congé maternité.
9 juillet 1970 :	accord sur la formation et le perfectionnement professionnels (les principales dispositions furent reprises dans la loi du 16 juillet 1971).
27 mars 1972 :	institution d'une garantie de ressources des salariés de plus de 60 ans privés d'emploi.
Septembre 1972 :	généralisation obligatoire des retraites complémentaires à l'ensemble des salariés du secteur privé relevant du régime général de la Sécurité sociale (loi du 29 décembre 1972).
31 octobre 1974 :	création de l'allocation supplémentaire d'attente au profit des travailleurs licenciés pour motif économique.
21 novembre 1974 :	avenant à l'accord sur la sécurité de l'emploi.
17 mars 1975 :	accord sur les conditions de travail.
13 juin 1977 :	institution d'une garantie de ressources pour les salariés démissionnaires de 60 ans et plus.
10 décembre 1977 :	accord sur la mensualisation des ouvriers, incluant aussi l'indemnisation de la maladie, l'indemnité de licenciement et l'indemnité de départ en retraite (a donné lieu à la loi du 13 janvier 1978 sur la mensualisation).
16 mars 1979 :	réforme du régime de l'indemnisation du chômage.
17 juillet 1981 :	accord sur la durée et l'aménagement du temps de travail.
25 avril 1983 :	orientations pour l'aménagement des dispositions conventionnelles de branche en faveur du personnel d'encadrement.
15 juin 1983 :	régime de retraite et de prévoyance des cadres se substituant à l'ancien texte du 14 septembre 1947.
26 octobre 1983 :	avenant à l'accord interprofessionnel du 9 juillet 1970 sur la formation et le perfectionnement professionnels relatifs à l'insertion professionnelle des jeunes.
24 février 1984 :	instauration d'un nouveau régime d'indemnisation des salariés privés d'emploi.
15 avril 1984 :	accord sur l'aide à la réinsertion des travailleurs étrangers.
5 mars 1985 :	accord sur la formation professionnelle des salariés employés dans les entreprises artisanales.
13 novembre 1985 :	renouvellement de la convention sur l'assurance chômage.

Annexe 2 (Fin)

20 novembre 1985 :	accord sur le montant des retraites complémentaires servies par l'ARRCO.
20 octobre 1986 :	réforme des procédures de licenciement économique et création des contrats de conversion.
30 décembre 1987 :	renouvellement de la convention sur l'assurance chômage.
23 septembre 1988 :	accord de méthode sur les mutations technologiques.
21 mars 1989 :	accord d'orientation sur l'aménagement du temps de travail.
20 octobre 1989 :	accord d'orientation sur l'amélioration des conditions de travail.
24 mars 1990 :	accord sur le travail précaire (CDD et travail temporaire).
6 avril 1990 :	accord sur le régime d'assurance chômage.
3 juillet 1991 :	accord sur la formation professionnelle.
24 juillet 1992 :	accord sur l'équilibre du régime d'assurance chômage.
23 juillet 1993 :	régime d'assurance chômage.
23 juin 1995 :	accord sur l'insertion professionnelle des jeunes.
5 juillet 1995 :	relevé de décisions relatif à la création d'un Fonds Paritaire d'Intervention en faveur de l'emploi.
6 septembre 1995 :	accord sur le développement de l'emploi en contrepartie de la cessation anticipée d'activité des salariés ayant cotisé au moins 160 trimestres à la Sécurité sociale.
31 octobre 1995 :	accord national interprofessionnel sur l'emploi . accord national interprofessionnel relatif à la politique contractuelle.

Sources : *La négociation collective. Quels enjeux ?*, Rapport de la Commission présidée par Yves Chaigneau, Paris, La Documentation française, 1988 ; rapports annuels sur la négociation collective publiés par le ministère du travail.

Annexe 3 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES OU CONSULTÉES¹

M. Bernard Bailbe	Direction des actions extérieures à l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) du ministère de l'emploi et de la solidarité
Maître Jacques Barthélémy	Avocat, conseil en droit social
Mme Florence Bernet	Bureau des conventions collectives et des conflits collectifs du travail (NC.1) à la direction des relations du travail du ministère de l'emploi et de la solidarité
M. Jean-Pierre Bonafe-Schmitt	Sociologue, groupe lyonnais de sociologie industrielle (GLYSI), Université Louis Lumière - Lyon II, CNRS UPRES, A 5042
Madame Monique Borrel	Sociologue, directeur de recherches Université Paris-I, chercheur à l'université de Berkeley (Californie)
M. Bernard Brunhes	Président-directeur-général du groupe Bernard Brunhes-Consultants
M. Pierre Cabanes	Secrétaire général du groupe Thomson
M. Michel Cezard	Chef du département « Conditions de travail et relations professionnelles » (CT-CTRP), direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) au ministère de l'emploi et de la solidarité
Mme Geneviève Darmon	Bureau des conventions collectives et des conflits collectifs du travail (NC.1) à la direction des relations du travail au ministère de l'emploi et de la solidarité
M. Philippe Dechartre	Producteur-réalisateur d'émissions culturelles, ancien ministre, membre du Conseil économique et social
M. Pierre Delaporte	Président d'honneur d'EDF, membre du Conseil économique et social
Mme De Lavalette	Attachée parlementaire de M. Gilles de Robien, député de la Somme
M. Pierre Descoutures	Directeur général adjoint honoraire de la SNCF, ancien membre du Conseil économique et social
M. Jean-Marie Desjardins	Conseiller à la Cour de cassation, ancien président du tribunal de grande instance de Paris
M. Dessarthes	Directeur des relations humaines, GEC-ALSTHOM
M. Olivier Dutheillet de Lamothe	Conseiller d'Etat, conseiller social à la Présidence de la République
M. Paul Estienne	Réseau des médiateurs en entreprise
M. Daniel Furjot	Département « Conditions de travail et relations professionnelles » à la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère de l'emploi et de la solidarité

¹ Liste par ordre alphabétique avec l'indication des fonctions exercées au moment du contact ou de l'entretien.

Annexe 3 (Fin)

M. Rosendo Gonzalez-Dorrego	Chargé de la coordination et de la planification à la direction générale V « Emploi, relations industrielles et affaires sociales », commission européenne
M. Jean-Marie Gorse	Centre des jeunes dirigeants d'entreprise (CJD)
Mme Mary Hamouda	Département des relations professionnelles au Bureau international du travail
Mme Martine Leblanc-Sauze	Centre de documentation à la direction des relations du travail du ministère de l'emploi et de la solidarité
M. François Mancy	Directeur des ressources humaines de RTL, secrétaire général de l'association nationale des directeurs et cadres de la fonction personnel (ANDCP)
M. Jean Marimbert	Directeur des relations du travail au ministère de l'emploi et de la solidarité
Mme Corinne Michel	Chef du bureau NC. 1 (conventions collectives et conflits collectifs du travail) à la direction des relations du travail du ministère de l'emploi et de la solidarité
M. Bernard Pêcheur	Maître des requêtes au Conseil d'Etat, ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique
M. Marcel Pochard	Directeur général de l'administration et de la fonction publique
M. Jacques Rigaudiat	Conseiller référendaire à la Cour des comptes, conseiller social auprès du Premier ministre
M. Philippe Rouvillois	Président du Commissariat à l'énergie atomique-industrie, membre du Conseil économique et social
Mme Hedra Sarfati	Département des relations professionnelles au Bureau international du travail
M. Yoichi Shimada	Professeur de droit du travail à l'université de Tokyo
M. Jean-François Six	Fondateur de l'Institut de formation à la médiation (IFM)
Mme Josette Théophile	Directeur des ressources humaines à la RATP
M. Alain Touraine	Sociologue, école des hautes études en sciences sociales
M. Hubert Touzard	Psycho-sociologue, professeur à l'Institut de psychologie et laboratoire de psychologie sociale à l'université René Descartes de Paris V
M. Pierre Vieu	Directeur des ressources humaines, SNCF
M. Michel Davy de Virville	Secrétaire général du groupe Renault
M. Michel Wievorka	Directeur de recherches, centre d'analyse et d'interventions sociologiques (CADIS) à l'Ecole des hautes études en sciences sociales

Annexe 4 : RECOMMANDATION n° 92

Recommandation concernant la conciliation et l'arbitrage volontaires

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 6 juin 1951, en sa trente-quatrième session ;

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions relatives à la conciliation et l'arbitrage volontaires, question qui est comprise dans le cinquième point à l'ordre du jour de la session ;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une recommandation dont la mise en oeuvre serait assurée par les parties intéressées ou par les autorités publiques, suivant la méthode qui correspond aux conditions nationales,

adopte, ce vingt-neuvième jour de juin mil neuf cent cinquante et un, la recommandation ci-après, qui sera dénommée Recommandation sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951.

I . CONCILIATION VOLONTAIRE

1. Des organismes de conciliation volontaire adaptés aux conditions nationales devraient être établis en vue de contribuer à la prévention et au règlement des conflits du travail entre employeurs et travailleurs.

2. Tout organisme de conciliation volontaire établi sur une base mixte devrait comprendre une représentation égale des employeurs et des travailleurs.

3. (1) La procédure devrait être gratuite et expéditive : tout délai qui serait prescrit par la législation nationale devrait être fixé d'avance et réduit à un minimum.

(2) Des dispositions devraient être prises pour que la procédure puisse être engagée, soit sur l'initiative de l'une des parties au conflit, soit d'office par l'organisme de conciliation volontaire.

4. Si un conflit a été soumis à une procédure de conciliation avec le consentement de toutes les parties intéressées, celles-ci devraient être encouragées à s'abstenir de grèves et de lock-out pendant que la conciliation est en cours.

5. Tous accords auxquels aboutissent les parties, soit au cours de la procédure, soit au terme de celle-ci, devraient être rédigés par écrit et assimilés à des conventions normalement conclues.

II . ARBITRAGE VOLONTAIRE

6. Si un conflit a été soumis pour règlement final à l'arbitrage avec le consentement de toutes les parties intéressées, celles-ci devraient, tant que la procédure d'arbitrage est en cours, être encouragées à s'abstenir de grèves et de lock-out et à accepter la décision arbitrale.

III . DISPOSITION GENERALE

7. Aucune disposition de la présente recommandation ne pourra être interprétée comme limitant d'une manière quelconque le droit de grève.