



COMMISSION DES
AFFAIRES SOCIALES

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**Mission « flash »
sur la représentativité des organisations
professionnelles d'employeurs**

**Communication de MM. Hadrien Clouet et
Didier Le Gac, rapporteurs**

—

Mercredi 19 juillet 2023

[M. Hadrien Clouet]

Madame la Présidente,

Chers Collègues,

Depuis la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale, les pouvoirs publics interviennent dans le processus de détermination de la représentativité des organisations professionnelles. Les mesures actuelles de la représentativité patronale sont issues de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels qui a parachevé un processus de négociation engagé entre les trois organisations patronales préalablement jugées représentatives.

La représentativité des organisations patronales est donc organisée par le droit, qui définit les conditions dans lesquelles une organisation peut légalement négocier ou participer à des instances de décision au nom d'employeurs ou d'entreprises. Mais estimer la représentativité d'une organisation patronale est en soi un acte controversé tant le monde patronal est divisé et hétérogène.

Les patrons des patrons ressemblent-ils réellement aux patrons ? C'est une question fondamentale pour juger de la légitimité du processus de reconnaissance des organisations patronales. Et une question complexe, dans la mesure où il n'existe même pas de

définition juridique de l'entreprise ni d'entente générale sur ce qu'est un patron. Les auto-entrepreneurs sont-ils, par exemple, des patrons ? Cette question cruciale pour déterminer le socle des entreprises susceptibles d'entrer dans le champ de la représentativité fait l'objet d'un désaccord très net entre organisations patronales. Le Medef y est, de manière assez logique, très défavorable tant l'entrée de ces nouveaux patrons pourrait remettre en cause son poids. *A contrario*, une organisation comme la CPME revendique de représenter tous ceux qui prennent un risque économique en créant leur entreprise qu'ils soient ou non employeurs. J'y suis également, à titre personnel, favorable.

Il est évident que les organisations patronales présentent un miroir déformant du monde patronal. Leurs organismes de direction surreprésentent les grandes entreprises, les plus hauts revenus, les plus diplômés et les hommes.

Leur représentation est, par ailleurs, largement monopoliste puisqu'il n'est pas rare, dans les branches professionnelles, qu'une seule organisation patronale supplante toutes les autres et représente plus de la moitié des salariés.

Dans ce cadre, les organisations patronales souffrent d'une désaffection tout aussi prononcée que les syndicats salariés, puisque seuls 12 % des dirigeants d'entreprises y adhèrent – en réalité, la

désaffection est bien plus notable, puisqu'on rappellera que les organisations patronales proposent des services.

Cela nous invite à nous attarder sur un sujet qui est largement revenu au cours de nos travaux : celui des adhésions. Que signifie pour un chef d'entreprise l'adhésion à une organisation patronale ? Le lien de l'adhésion patronale est avant tout une relation consumériste. Derrière ces adhésions, il peut y avoir une vision de la société mais ce qui prime dans la relation entre l'adhérent et sa fédération c'est d'abord et avant tout le service rendu. Une telle logique rompt très nettement avec la participation syndicale, qui entretient une dimension politique et idéologique plus forte.

Surtout, lorsqu'un salarié adhère à un syndicat, il le sait, ce qui est loin d'être le cas pour beaucoup d'employeurs. Le sociologue Michel Offerlé nous a rappelé que lorsque Laurence Parisot a été sollicitée pour siéger au conseil exécutif du Medef, elle ignorait que son entreprise, l'Ifop, adhérait au Medef ! Elle savait qu'elle adhérait à la fédération Syntec mais méconnaissait les liens d'adhésion entre cette fédération et le Medef. Ce phénomène d'adhésion parfois involontaire et en cascade peut jeter le discrédit sur les résultats de la mesure de l'audience patronale. C'est pourquoi nous nous retrouvons avec mon co-rapporteur pour réclamer, à terme, un système d'adhésion plus transparent et plus fiable.

A fortiori, il nous a été rappelé lors des auditions qu'une entreprise pouvait adhérer à plusieurs organisations de sa branche (théoriquement, un salarié peut aussi adhérer à plusieurs syndicats) mais également que certaines fédérations sont elles-mêmes bi voire tri-adhérentes à des organisations nationales et interprofessionnelles. Ce phénomène de multi-adhésion difficile à estimer concernerait, d'après le « rapport Combrexelle » de 2013 environ 25 % des entreprises adhérentes à une organisation patronale.

Dans ce contexte, le rôle des commissaires aux comptes chargés de vérifier l'adhésion des entreprises membres – adhésion qui se matérialise par le seul paiement d'une cotisation peut nous interpeler. Il ne s'agit pas de remettre en question leur probité mais de reconnaître, comme ils le font eux-mêmes, que le contrôle qu'ils effectuent de la réalité de la démarche d'adhésion est minimal puisqu'ils ne disposent, en réalité, d'aucun moyen pour estimer qu'une adhésion devrait ou non être comptabilisée.

Je vais désormais céder la parole à mon collègue Didier Le Gac pour qu'il présente plus en détail les enjeux de la représentativité patronale avant de la reprendre pour vous exposer mes conclusions.

[M. Didier Le Gac]

À partir de la notion de représentativité, dont mon collègue Hadrien Clouet a montré toute la complexité, il était nécessaire de fixer un cadre permettant de déterminer quelles organisations pouvaient, ou non, y prétendre.

Depuis les lois de 2014 et de 2016, mises en œuvre pour la première fois à l'occasion de la mesure d'audience de 2017, les organisations patronales représentatives doivent remplir un certain nombre de critères liés à leur nature et aux entreprises qui y adhèrent, mettant fin au principe de la présomption de représentativité.

D'une part, comme les syndicats de salariés, les organisations patronales doivent démontrer un certain nombre de caractéristiques : respect des valeurs républicaines, indépendance, transparence financière, ancienneté minimale de deux ans et influence.

Elles doivent également, au niveau des branches, justifier d'une implantation territoriale équilibrée et, au niveau national et interprofessionnel, être présentes dans les secteurs de l'industrie, de la construction, du commerce et des services.

D'autre part, les organisations patronales sont considérées comme représentatives en fonction d'un critère d'audience satisfait lorsque l'organisation :

– *soit* comprend au moins 8 % des entreprises adhérant à des organisations patronales au niveau de la branche ;

- *soit* comprend au moins 8 % des salariés de ces mêmes entreprises.

Ce double critère, issu du compromis trouvé en 2016 entre le Medef, la CPME et l'U2P, vise à représenter les organisations patronales dans leur diversité. Le critère du nombre d'entreprises favorise ainsi les organisations comprenant majoritairement des TPE-PME tandis que le critère du nombre de salariés favorise celles qui représentent, notamment, des grands groupes.

Aujourd'hui, et c'est un des enseignements de notre mission, la mise en œuvre du cadre actuel ne fait pas consensus. De nombreux acteurs ont souligné l'importance de la publicité et de la fiabilité des chiffres issus de la mesure d'audience. Cependant, force est de constater que le contrôle par un commissaire aux comptes, faisant office de tiers de confiance pour certifier la mesure, n'écarte pas toute critique. En effet, les règles mises en œuvre par les organisations et les types de contrôle effectués par les commissaires aux comptes ne sont pas uniformes et la lisibilité des résultats est amoindrie par le phénomène, déjà évoqué, des multiadhésions.

Pourtant, l'enjeu est de taille puisque l'accès à la représentativité patronale emporte des conséquences significatives.

La première, d'ordre symbolique mais qui n'est pas sans importance, est de donner aux organisations représentatives,

particulièrement au niveau national, une crédibilité qui contribue à la diffusion de leur discours sur la scène publique.

Les organisations patronales représentatives sont également en capacité de négocier la norme sociale et d'approuver son application. Au niveau de la branche ou au niveau national et interprofessionnel, elles sont les seules à pouvoir signer conventions et accords collectifs avec les organisations syndicales qui déterminent le droit applicable aux salariés de leurs entreprises adhérentes.

Le ministre du travail est, le plus souvent, amené à étendre ces droits, par la procédure d'extension de la convention ou de l'accord, à l'ensemble des salariés concernés. Les organisations patronales représentatives peuvent alors s'opposer à l'extension d'une convention ou d'un accord dans leur branche ou au niveau national. Néanmoins, le droit d'opposition n'est ouvert qu'aux seules organisations représentant 50 % des salariés des entreprises adhérentes et constitue l'un des principaux points de difficultés identifiés par notre mission.

L'U2P ainsi que des organisations représentatives de branche comme la Capeb, souhaitent, en effet, revoir ce mécanisme. Elles considèrent qu'elles représentent, dans certaines branches, par exemple celle du bâtiment ou celle des opticiens, une majorité d'entreprises même si celles-ci n'emploient qu'une minorité de salariés.

Cependant, la procédure d'extension vise à appliquer à l'ensemble des salariés d'une branche la même norme. Son effet s'apprécie donc au regard du nombre de salariés auxquels la convention ou l'accord a vocation à s'appliquer et non au regard du nombre d'entreprises couvertes. Ceci explique que le droit d'opposition soit réservé aux organisations représentant une majorité de salariés, quel que soit le nombre d'entreprises adhérentes.

Au demeurant, il n'apparaît pas certain – au contraire – que la multiplication des droits d'opposition permette d'améliorer les difficultés que connaissent quelques rares branches en matière de dialogue social, là où la majorité d'entre elles n'en connaissent pas.

En troisième lieu, les organisations représentatives désignent des mandataires au sein d'institutions et organismes paritaires. Sauf accord prévoyant une règle différente, la répartition des sièges se fait en prenant en compte à hauteur de 70 % le nombre de salariés et de 30 % le nombre d'entreprises adhérentes. Les auditions ont établi que certaines organisations n'étaient pas toujours en capacité de fournir les mandataires pour occuper les sièges qui leur ont été attribués, en contradiction avec la volonté de faire évoluer ces règles dans un futur proche.

En dernier lieu, une part du fonds pour le financement du dialogue social est attribué, sur une base prenant en compte à hauteur de 50 % le nombre de salariés et de 50 % le nombre d'entreprises

adhérentes, aux organisations représentatives. Il ne semble pas que le bénéfice de ce fonds constitue un enjeu particulier pour celles-ci dès lors qu'elles disposent de sources de financement propre déjà importantes.

Avant de laisser la parole à mon collègue pour qu'il présente ses conclusions, je tiens à présenter d'un mot la situation du champ national et multiprofessionnel qui existe aux côtés du champ interprofessionnel. Les organisations qui en sont représentatives relèvent de secteurs particuliers : il s'agit de l'agriculture, avec la FNSEA, de l'économie sociale et solidaire, avec l'Udes, et du spectacle vivant et enregistré, avec la Fesac.

Ces organisations n'ont pas vocation à négocier la norme sociale mais elles sont consultées afin que soit adapté aux mieux le droit du travail aux spécificités de leurs secteurs. Les critères actuels, qui conditionnent la représentativité à la présence des organisations dans au moins 10 conventions collectives s'accommode mal du mouvement, souhaitable, de restructuration des branches et nécessitera une réflexion sur l'avenir du champ multiprofessionnel.

[M. Hadrien Clouet]

En préambule, nous nous accordons avec mon collègue Didier Le Gac pour reconnaître la difficulté à faire évoluer les règles de mesure de la représentativité patronale alors qu'un nouveau cycle de

mesure de l'audience s'ouvre en 2023 et que les opérations de comptabilisation ont déjà commencé. La quasi-totalité des acteurs auditionnés nous donc ont alerté sur l'inopportunité du calendrier et nous sommes pleinement conscients des difficultés qui pourraient être engendrées.

Ceci étant dit, je pense que le mauvais calendrier ne doit pas nous exonérer d'une réflexion approfondie sur l'évolution des règles de mesure de la représentativité patronale. Nous savons que la loi de 2016 répondait à un objectif clair : pérenniser le poids respectif des trois organisations interprofessionnelles, maintenir la position des sortants, en édictant des critères de représentativité qui ne bousculent pas l'équilibre existant. La première mesure d'audience de 2017 y a parfaitement répondu puisque le Medef a conservé sa prédominance et seule l'U2P aura gagné, à la marge, quelques points supplémentaires. Ainsi, sous couvert de représentativité, on a fait œuvre de conservatisme en évinçant la vaste majorité des patrons non-représentés aujourd'hui.

Dans ce contexte, de simples modifications des critères de représentativité ne pourront résoudre les difficultés majeures exposées plus haut. Comment intégrer les autoentrepreneurs qui représentent une fraction du patronat injustement exclue de la mesure de l'audience ? Comment vérifier que l'adhésion traduit bien un lien d'appartenance à l'organisation voulue par l'employeur ? Comment

s'assurer que chaque organisation dispose de suffisamment de mandataires pour exercer les fonctions à laquelle elle prétend ?

Certes, je préconise que la direction générale du travail édicte un arrêté de méthode, publié au moins huit mois avant la mesure d'audience pour harmoniser la récolte et les pratiques de vérification des commissaires aux comptes.

Mais seule une remise en cause complète du système actuel peut permettre de répondre à ces interrogations sur le fond. *A minima*, l'acte d'adhésion doit être davantage réglementé, avec une cotisation personnelle (plutôt que de faire payer l'adhésion sur les fonds de l'entreprise, donc par le travail des salariés), qui précise les appartenances en cascade de la fédération à une autre fédération et ainsi de suite, garantissant le consentement éclairé des patrons.

Je pense, surtout, que nous pourrions envisager de mesurer la représentativité patronale par une élection démocratique selon des modalités à définir : soit « un patron, une voix », soit différents collègues suivant les caractéristiques économiques des entreprises. Pour rappel, la loi prévoyait, de 1947 à 1967 puis de 1983 à 1996, une élection patronale pour déterminer la répartition de 25 % des sièges, attribués aux employeurs dans les caisses de sécurité sociale.

Je ne suis pas sans savoir que cette proposition a été écartée par la plupart des acteurs concernés au motif qu'une faible participation – déjà constatée aux élections consulaires – affaiblirait la portée du

processus. Je reste toutefois convaincu qu'elle légitimerait davantage que le système actuel les organisations patronales représentatives, et qu'une faible participation électorale vaut mieux qu'une éviction totale des patrons qui ne se sentent pas représentés par les trois organisations dominantes. Je préfère les 32 % de participation aux élections patronales de 1983 que la présomption de représentation au nom de 12 % des patrons qui auraient adhéré à une organisation.

[M. Didier Le Gac]

À la suite de mon collègue, je souhaite vous faire part de mes constats qui rejoignent en certains points ceux qu'il a énoncés.

Nous nous retrouvons en effet sur la nécessité de préserver les équilibres actuels à la veille de la prochaine mesure d'audience : les organisations entendues ne souhaitent pas d'une réforme précipitée qui engendrerait inévitablement de nombreuses difficultés à court terme.

Par ailleurs, si je ne suis pas favorable à un bouleversement complet des règles comme mon collègue, il ne m'apparaît pas non plus nécessaire, dans l'état actuel des choses, de modifier fondamentalement des critères, au bénéfice de certains et au détriment des autres, alors même que ces règles résultent, à l'origine, d'un accord entre organisations patronales.

Afin d'améliorer la situation actuelle, j'appelle de mes vœux un dialogue renforcé à plusieurs niveaux :

– avec la direction générale du travail, d'abord, pour que la mesure d'audience reflète au maximum la réalité du monde patronal. Il me semble nécessaire d'améliorer, à ce titre, la transparence du processus d'adhésion afin que les entreprises soient informées des différentes organisations à qui elles font bénéficier leur voix ;

– au sein des branches, ensuite, pour assurer une meilleure coopération des organisations patronales et trouver des solutions aux rares situations de blocage qui peuvent se rencontrer.

Enfin, je ne crois pas que la question complexe que nous achevons de vous exposer puisse trouver une solution simple dans la modification de tel ou tel critère. Les organisations patronales doivent prendre leur responsabilité en trouvant un terrain d'entente concernant les difficultés soulevées avant que nous, législateur, puissions nous emparer de ce sujet.

Je vous remercie.