

TABLE RONDE N°3

PENSER LES RELATIONS PROFESSIONNELLES EN FRANCE

Sabine SAURUGGER, IEP de Grenoble, PACTE

L'objectif de cette contribution est de s'interroger sur la manière dont on peut penser et conceptualiser théoriquement la dynamique des relations professionnelles en France. En souscrivant au constat des organisateurs de la table ronde que l'une des pistes pertinentes pour comprendre les nouveaux cours de la régulation politique est de s'interroger sur le rapport du politique aux institutions de la démocratie sociale, nous proposons d'étudier les apports du cadre conceptuel de la démocratie associative pour conceptualiser les relations professionnelles contemporaines en France. Partant d'une analyse des approches théoriques sur les relations professionnelles en France - travaux liés à une réflexion sur le système de représentation des intérêts - la contribution propose une analyse en deux parties. Une première partie se propose de revenir sur le débat autour du modèle néo-corporatiste, élargi par la suite par l'approche des réseaux pour mieux comprendre et conceptualiser les relations professionnelles en France. Une seconde partie s'interroge sur les possibilités de penser la démocratie sociale en France à l'aide des outils mis à disposition par l'approche de la démocratie associative.

'Work in Progress – première version'

INTRODUCTION

L'objectif de cette contribution est de s'interroger sur la manière dont on peut penser et conceptualiser théoriquement la dynamique des relations professionnelles en France, notion qui renvoie à « l'ensemble des pratiques et des règles qui, dans une entreprise, une branche, une région ou l'économie toute entière, structurent les rapports entre les salariés, les employeurs et l'Etat »¹. En souscrivant au constat des organisateurs de la table ronde que l'une des pistes pertinentes pour comprendre les nouveaux cours de la régulation politique est de s'interroger sur le rapport du politique aux institutions de la démocratie sociale, nous proposons d'étudier les apports du cadre conceptuel de la démocratie associative pour conceptualiser les relations professionnelles contemporaines en France. Si l'on part de l'hypothèse que l'analyse des relations professionnelles nous renseigne sur la transformation de la régulation du système politique national, il semble important de s'interroger en particulier sur les formes spécifiques que prennent les relations entre l'Etat, les employeurs et les syndicats et d'adopter une approche critique vis-à-vis des cadres conceptuels et théoriques qui ont été développés pour les analyser. Cette tentative contient un certain nombre de pièges qu'il convient à éviter. Elles relèvent en grande partie du

¹ Michel Lallement, *Sociologie des relations professionnelles*, Paris, La Découverte, 1996, p.3

champ des recherches sociologiques et politiques mêmes en France, où les relations entre l'Etat, le employeurs et les employés sont soumis la plupart du temps à des réflexions idéologiques. En même temps, les dynamiques des relations professionnelles en France prennent des formes multiples et semblent s'opposer à toute conceptualisation au niveau macro. A certains égards, le chercheur travaillant sur les relations professionnelles est dans une situation similaire que celle décrite par J.Levy : « In many respects, the French welfare state is a social scientist's worst nightmare. It has been constructed in the absence of what are supposed to be fundamental preconditions : a strong labor movement, a hegemonic left, or at least a powerful Christian Democratic Party. ... It refuses to fit itself into any of the various ingenious analytical typologies devised by welfare comparativists. And like a hyperactive child, it will not sit still long enough for scholars to paint a clear portrait.»² Est-il donc possible de penser ces relations professionnelles, qui sont, comme par ailleurs l'ensemble des relations entre l'Etat et acteurs sociaux et économiques, de plus en plus soumis à des influences du système politique international et européen ?

Pour répondre à cette question, nous proposons d'adopter une démarche historique des travaux sur les relations professionnelles en France, liés à une réflexion sur le système de représentation des intérêts. Une première partie revient ainsi sur le débat autour du modèle néocorporatiste. Cette approche, conceptualisée par P. Schmitter et G. Lehmbruch³ a souvent été opposée au système français des relations professionnelles, malgré les tentatives de retrouver des domaines isolées d'un corporatisme sectoriel en France. Mais beaucoup plus que cela, c'est la notion même de corporatisme qui porte ses propres limites en France puisqu'il prend ici un sens très différent de celui qu'on lui attribue dans la littérature académique. Dans la seconde partie de cette contribution nous débattons les possibilités de penser la démocratie sociale en France à l'aide des outils mis à disposition par l'approche de la démocratie associative qui propose de lier les approches néocorporatistes et pluralistes. De ce point de vue, il semble très proche du concept de réseaux⁴, mais se concentre davantage sur les acteurs sociétaux. Ce cadre conceptuel et normatif de la démocratie émerge sous différentes formes en particulier au niveau communautaire. L'une des questions centrales est donc de savoir dans quelle mesure ce cadre normatif peut-être utilisé pour analyser la situation française.

LE PARADOXE CORPORATISTE EN FRANCE

Analyser les relations professionnelles en France nécessite de se pencher sur les controverses académiques qui entourent ce concept de la régulation de relations entre l'Etat, les employeurs et les employés. Au niveau macro-sociologique, que nous appliquons dans cette contribution⁵, il s'agit davantage d'analyser théoriquement les négociations entre les représentants politiques et

² Jonah D. Levy, « France. Directing Adjustment? », in Fritz W. Scharpf et Vivien A. Schmidt (dirs), *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 308-350

³ Philippe Schmitter, « Still the Century of Corporatism ? », *Review of Politics*, 36(1), p. 85-131; Philippe Schmitter et Gerhard Lehmbruch (dirs), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, London, Sage 1979

⁴ Patrick Hassenteufe, « Do policy networks matter ? Lifting descriptif et analyse de l'Etat en interaction », dans Patrick Le Galès et Mark Thatcher (dirs), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 91-108

⁵ contrairement à l'analyse micro-sociologique choisie par Michel Lallement, *Sociologie des relations professionnelles*, Paris, La Découverte, 1996, Chapitre 2

sociétales que d'étudier la logique interactionniste au niveau individuel. Cette posture nous amène ainsi à nous interroger sur cette notion hétérodoxe et paradoxale du « corporatisme à la française ».

Le 'corporatisme à la française' ?

Il semble exister en France une tradition qui consiste à dénoncer régulièrement l'existence d'une tendance corporatiste à tous les échelons de la société française. La segmentation sociale en groupe d'intérêt rivaux viserait ainsi à la défense des privilèges liés à leur métier ou à leur ou à la détermination des politiques publiques par la chapelle des fonctionnaires. Contre eux, comme nous rappelle D. Colas⁶, on en appelle à une plus grande fluidité du social et à une restauration de l'esprit de l'intérêt public. Cette spécificité française est liée directement à la rupture de la Révolution française. « L'ancien Régime », tel qu'il a été mis en avant par les révolutionnaires était en effet caractérisé par l'encadrement total de l'économie par des organisations verticales reconnues par le Roi et détenant le monopole des activités dans leur domaine.⁷

Ce principe a justifié la stigmatisation de toute organisation de défense d'un intérêt comme entreprise de division de la nation et contraire à la volonté générale. La réalisation la plus concrète de cette stigmatisation se trouve certainement dans les lois d'Allarde, Le Chapelier et Goudard de 1791 qui interdisent toute organisation corporatiste. Ainsi, le décret d'Allarde des 2-17 mars 1791 supprime les communautés des métiers et instaure la patente, la loi Le Chapelier, le 14 juin prohibe les coalitions ouvrières et toutes les revendications salariales collectives et abouti ainsi en l'interdiction pure et simple des associations ouvrières. Enfin, le troisième texte, limite le 29 septembre 1791 les activités des clubs et sociétés populaires.

Le syndicalisme, pilier des relations professionnelles s'est donc développé avec un retard notable sur ses voisins européens : les syndicats ne sont ainsi autorisés qu'en 1884 par les Lois Waldeck-Rousseau. On constate alors l'influence d'une tradition « anarcho-syndicaliste » qui ne pousse guère à une coopération entre les syndicats et l'Etat. L'autorisation légale des associations ne vient d'ailleurs qu'en 1901, assez tardivement. Cette situation particulière en France ne donne lieu à aucune théorisation ou typologie particulière des relations professionnelles. Le paradigme principal des relations entre employeurs, syndicats et l'Etat du 19^e et du début du 20^e siècle étant le pluralisme, développé en particulier aux Etats Unis, ne s'appliquait pas à la France. Formalisée dans les années 1960⁸, mais utilisé déjà dans un certain nombre de travaux sur les groupes d'intérêt américains au début du 20^e siècle⁹, il décrit un processus décisionnel dans lequel le pouvoir politique prend une décision après avoir écouté l'ensemble des intérêts organisés en concurrence.

Car, en France, c'est l'Etat qui gère les relations professionnelles davantage que les syndicats ou les organisations patronales. Sommes-nous donc dans un système dirigiste ou étatiste, non

⁶ Dominique Colas (dir), *L'Etat et ses corporatismes*, Paris, PUF 1988, VIII-IX

⁷ Philippe Minard, « Les corporations en France au XVIII^e siècle : métiers et institutions », dans Steven L. Kaplan et Philippe Minard (dirs), *La France, malade du corporatisme ?, XVIII^e-XX^e siècles*, Paris, Belin 2004, p. 39-51

⁸ en particulier par Robert Dahl

⁹ Athur Bentley, David Truman

seulement d'un point de vue macro-économique mais également à l'égard des relations professionnelles ?¹⁰

Même contenu, nouvelle appellation ? Entre étatismes et néo-corporatisme

Par le modèle dirigiste ou éταiste, il faut comprendre un système de relations professionnelles qui est le moins abouti en termes d'organisation de la « société civile ». Comme son nom l'indique la principale initiative ici vient de l'Etat, qui peut, selon les cas choisir de consulter les groupes d'intérêt, mais qui est libre de revenir sur sa décision ou de ne pas prendre en compte les positions des acteurs consultés. Il se caractérise, selon les cas, par une élite administrative dominante (France, Espagne) ou par des réseaux politiques qui ont noyauté une grande partie de l'administration (Italie).¹¹

Les organisations professionnelles, ou plus particulièrement les groupes d'intérêt ne participent pas automatiquement au processus politiques. Quand les pouvoirs politiques les consultent, c'est le plus souvent pour se légitimer aux yeux de l'opinion publique, plutôt que dans la perspective d'obtenir l'accord d'un secteur particulier de la société ou de profiter de la connaissance de ce secteur – l'expertise – d'une organisation dans un domaine particulier.

Les groupes d'intérêt sont plutôt démunis face à cette attitude, notamment en raison de leur fragmentation et de leur manque de représentativité. Ces deux facteurs, d'une part, et la méfiance des pouvoirs publics à leur égard, d'autre part, empêchent pourtant tout développement organisationnel véritable des groupes d'intérêt, ce qui à son tour conforte les pouvoirs publics dans leur refus d'intégrer les groupes d'intérêt dans les processus de prise de décision. Dans ce contexte, la concurrence entre groupes d'intérêt, dont notamment les syndicats, s'avère être un élément supplémentaire d'affaiblissement, empêchant toute institutionnalisation des relations avec les pouvoirs publics. Cette faiblesse caractérise aussi les groupes d'intérêts économiques, qui, du fait de leur proximité avec certains secteurs des pouvoirs publics sont le plus souvent réduites à des courroies de transmission au service des politiques industrielles de l'Etat.

Cette faiblesse limite nécessairement les moyens d'action. Du côté des groupes d'intérêt économiques, les répertoires d'action sont, pour l'essentiel, les contacts informels, qui ont caractérisé historiquement les rapports entre acteurs économiques et pouvoirs publics en France, sur fond d'esprit de corps et réseaux d'anciens. Du côté des groupes d'intérêt non-économiques, mouvements sociaux, associations d'usagers, syndicats, l'absence de ces réseaux limite les contacts possibles avec les pouvoirs publics. Cela entraîne à son tour une tendance plus prononcée pour le conflit social (cf. jours de grève en France), les manifestations, l'occupation d'usines ou d'agences gouvernementales, relayés par les médias et infligeant, de ce fait, au mieux un coup de frein aux projets en cours, mais exerçant rarement un pouvoir d'influence positif.

Dans une certaine mesure, ces configurations politiques résultent du type d'enjeux de politiques publiques, propres à l'Etat dirigiste. Avec une dessein précis du développement de l'économie nationale, accompagnée de la recherche de paix sociale, l'allocation des ressources est pensée de manière très centralisée, laissant peu de place à la concertation sociale ou la consultation des représentants des secteurs économiques et sociaux concernés. Ce modèle est pourtant un hybride et doit de ce fait être traité avec précaution. Dans sa version « pure », il est un pluralisme affaibli

¹⁰ Elie Cohen ...

¹¹ Pour une analyse approfondie, voir Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, *Les groupes d'intérêt. Du niveau local au niveau international*, Paris, Armand Colin

par la force de l'Etat. Dans ses formes dérivées, il ressemble parfois au pluralisme en cas de capture, le clientélisme, ou encore au corporatisme ou neo-corporatisme.

Toutefois, si l'approche pluraliste a été considéré avec suspicion dans les études sur les relations professionnelles en France¹², un autre cadre conceptuel y a trouvé un écho important. Conceptualisé par Philippe Schmitter au début des années 1970¹³, le néo-corporatisme est devenu dans les années 1970 et 1980 l'un des paradigmes centraux pour tenter d'analyser les relations professionnelles, en particulier en Europe occidentale. Schmitter y voit un mode de régulation des groupes d'intérêt que le système pluraliste parlementaire ne peut plus assurer. Ainsi, les gouvernements sont-ils amenés à institutionnaliser certains groupes constitués, à leur reconnaître un monopole de représentation, afin de disposer d'interlocuteurs patentés, susceptibles de servir de relais auprès de leurs mandants. P.Schmitter insiste sur un critère essentiel : la manière dont le pouvoir de l'Etat s'exerce sur la société. D'un côté, sous les régimes autoritaires, un corporatisme d'Etat, corsétant la représentation des intérêts tout autant que l'ensemble de la société, de l'autre, un corporatisme sociétal ou néo-corporatisme qui est une sorte de partenariat intégrateur dans lequel ni l'institutionnalisation des groupes d'intérêt, ni la pratique systématique de la négociations sociale sous le patronage de l'Etat ne portent atteinte à la démocratie. Face à cette approche plutôt statique, se concentrant sur l'émergence des corporations à partir d'évolutions sociales, Gerhard Lehmbruch apporte une réponse à ce problème.¹⁴ Il élabore un modèle qui accorde plus d'importance au processus politique, définissant le corporatisme comme un arrangement particulier de coopération entre les groupes d'intérêt et l'Etat, le pluralisme étant alors une autre sorte d'arrangement. Ce qui différencie les deux c'est que dans le cas du corporatisme, une véritable coopération s'établit entre les l'Etat et les groupes d'intérêt. Contrairement au pluralisme cette collaboration ne se limite pas seulement à la représentation des intérêts mais s'étend également à la mise en œuvre des décisions politiques, ou plus généralement l'élaboration des politiques publiques, en particulier économiques. A la suite de Schmitter et Lehmbruch, de très nombreux politistes se sont efforcés de développer des typologies, classant les différents pays étudiés, les différentes formes politiques de régulation sociale, selon leur degré de corporatisation. La définition de Schmitter et Lehmbruch ne prétend évidemment pas décrire une réalité mais de tracer les contours d'un idéal-type grâce auquel on pourrait classer et confronter des configurations existantes.

En France se sont en particulier les travaux de Denis Segrestin, Pierre Muller et Bruno Jobert que l'on associé généralement au débat autour du corporatisme 'à la française'¹⁵. S'ils ne rejettent pas totalement la notion de corporatisme pour typologiser les relations entre organisations professionnelles et Etat, on constate une certaine mise en garde et l'émergence d'un troisième type de corporatisme – le corporatisme sectoriel. La France offre en effet un cas de figure original, combinant trois facettes distinctes¹⁶. Il s'agit d'une part de la faiblesse des organisations socio-professionnelles qui ne permet pas l'institutionnalisation d'un mode de régulation globale des intérêts sociaux, analogue aux formes de négociation tripartite syndicats-patronaux-Etat qui se développe dans les régimes sociaux-démocratiques en Scandinavie, aux Pays-Bas, en Autriche et

¹² Frank L. Wilson, "Les groupes d'intérêt sous la cinquième République: test de trois modèles théoriques de l'interaction entre groupes et gouvernement", *Revue française de science politique*, n°33, 1983, p. 220-254

¹³ Philippe Schmitter, « Still the Century of Corporatism ? », *Review of Politics*, 36(1), p. 85-131

¹⁴ Gerhard Lehmbruch, « Consociational Democracy, Class Conflict and the New Corporatism », in Philippe Schmitter et Gerhard Lehmbruch (dirs), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, London, Sage 1979

¹⁵ Denis Segrestin, *Le phénomène corporatiste. Essai sur l'avenir des systèmes professionnels fermés en France*, Paris, Fayard, 1985. Pierre Muller et Bruno Jobert, *L'Etat en action, Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF 1987, Bruno Jobert, « Actualité des corporatismes », *Pouvoirs*, 1996, n°79, p. 21-34

¹⁶ Steven L. Kaplan et Philippe Minard, « Le corporatisme, idées et pratiques : les enjeux d'un débat incessant », in Steven L. Kaplan et Philippe Minard (dirs), *La France, malade du corporatisme ?, XVIII-Xxe siècles*, Paris, Belin 2004, p. 5-31.

en Allemagne. Toutefois, et ceci constitue la deuxième spécificité, dans certains domaines précis, telle que la politique agricole se sont développées de s formes très spécifiques de cogestion, donnant un grand pouvoir aux organisations professionnelles représentatives. Enfin, dans certains branches s'affirme un corporatisme de métier, catégoriel, auquel certaines entreprises ont implicitement souscrit, en instituant des arrangements de cogestion avec les syndicats, une sorte de partes micro-corporatistes pour assurer la paix sociale. Nous trouvons des exemples dans des entreprises d'Etat telles qu'EDF ou Pêchiney, fonctionnant sur ce modèle jusqu'à très récemment.

Le néo-corporatisme sectoriel

Pierre Muller, en rejetant les deux autres types de corporatisme en France caractérise le corporatisme à la française par trois axes principales. Il s'agit premièrement d'un mode de représentation des intérêts sociétaux fondé sur la préservation oligopolistique d'avantages sectoriels et donc l'absence d'une macro-organisation des intérêts. Ensuite, on constate en France l'absence d'une confrontation globale des intérêts sociaux dans le cadre d'une négociation multipartite, et, enfin nous observons en France la compétition permanente pour le monopole d'accès aux ressources publiques à travers la concertation ou la cogestion des politiques publiques.¹⁷

Pierre Eric Tixier, dans une tentative similaire de typologisation montre comment la situation française est marquée par la coexistence difficile de trois formes de corporatisme : - un corporatisme de métier, catégoriel, qu'illustrent les mouvements des infirmières en 1993, les conflits récurrents à la RATP, à la SNCF ou à Air France. A partir de l'exemple des conducteurs de métro, il montre comment ce corporatisme ouvrier trouve sa dynamique moins dans une interaction avec une entreprise autonome que par un recours systématique à une réglementation étatique ; - des arrangements néocorporatistes implicites illustrés par EDF, fondés sur une coadministration de fait du marché interne du travail ; - les tentatives de création de « pactes micro-corporatistes » suivant l'exemple japonais dans certaines entreprises privées comme Pêchiney.¹⁸

On constate également que les travaux publiés dans les années 1980 (pour la plupart britanniques) insistent sur l'existence d'un « modèle » de représentation d'intérêts spécifique en France.¹⁹ Mais, contrairement aux études micro-sociologiques françaises, ces travaux s'appuient sur l'existence présumée d'un style politique. Le modèle de représentation des intérêts serait ainsi intimement lié à la notion de « style politique »²⁰, défini par Jeremy Richardson comme l'interaction entre la forme d'approche envisagée par le gouvernement pour trouver des solutions

¹⁷ Pierre Muller, Guy Saez, « Les médiations Etat-société et le néocorporatisme », dans François d'Arcy (dir), *La représentation*, Paris, Economica 1985

¹⁸ Pierre Eric Tixier cité dans Bruno Jobert, « Actualités des corporatismes », *Pouvoirs*, 1996, n°79, p.27

¹⁹ A titre d'exemple Vivien A Schmidt, "Discourse and (dis)integration in Europe : the cases of France, Germany and Great Britain". *Daedalus* 1997, 126(3), p. 167-195 ; Vivien A Schmidt, *From State to market? The transformation of French business and government*. Cambridge : Cambridge University Press 1996; Vivien A Schmidt, "Loosening the Ties that Bind : the Impact of European Integration on French Government and its Relationship to Business", *Journal of Common Market Studies*, 1996 34(2), p.223-254;

²⁰ Le lien entre "design politique" et la representation des intérêts étant développé par Charles W. Anderson, "Political Design and the Representation of Interests", in Philippe Schmitter et Gerhard Lehmbruch (dir), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Sage, London, 1979, p.271-298: "The intervention of organized interests is not simply "given" in the policy-making process. It is to some extent intentionally created, structured and institutionalized through state action. ... It is [therefore] necessary to give a more satisfactory account of the role of the state as architect of political order", p. 274

aux problèmes que posent les politiques publiques d'une part et les relations qu'entretiennent le gouvernement et d'autres acteurs dans les processus politiques, d'autre part.²¹ Les styles politiques sont ainsi des systèmes différents de prise de décision et de mise en œuvre. Cette idée part de la prémisse que les décideurs, aussi bien que les fonctionnaires, élaborent souvent des procédures standardisées (*standard operating procedures, SOP*)²² à l'aide desquelles ils traitent le sujet sur l'agenda politique. Par conséquent, les relations entre les groupes d'intérêt et les pouvoirs publics seraient alors également régies par ces procédures standardisées.

Dans un article qui oppose les Etats gouvernés par la société de type anglo-américain, libéral et pluraliste, aux sociétés gouvernées par l'Etat d'Europe continentale, Jack Hayward caractérise la France comme un Etat qui a cherché à intégrer institutionnellement les organisations professionnelles et les syndicats par le biais d'une représentation fonctionnelle formelle, afin de subordonner les activités indésirables de ces groupes à une définition démocratique de l'intérêt public.²³ Dans un article rédigé avec Andrew Cox, l'auteur souligne également l'inapplicabilité du modèle néo-corporatiste en France. Cette hypothèse est contredite par les analyses des relations entre les syndicats agricoles et les pouvoirs publics menées par John Keeler, qui souligne, tout comme Pierre Muller et Bruno Jobert, l'existence d'un néo-corporatisme sectoriel.²⁴ Mais même ce corporatisme sectoriel souligné par Tixier, Muller et Jobert dessine une architecture des compromis sociaux qui est très différent du modèle de l'échange politique généralisé mis en avant par les théoriciens du néocorporatisme. Il n'y a aucune capacité des partenaires sociaux en France à renoncer à des avantages immédiats comme la hausse du salaire minimal en vue d'obtenir des avantages plus substantiels dans le long terme ou dans d'autres domaines. Plus généralement toutefois, on peut constater que les différents modes de corporatisme ont pu se développer plus facilement en période de forte croissance, permettant de multiplier les jeux à somme positive. Dans des périodes de ralentissement économique et d'une plus forte internationalisation des échanges économiques et financiers, la coopération fait de plus en plus souvent place à une compétition entre acteurs, situation dans laquelle l'Etat joue le rôle de médiateur. Ce sont surtout les travaux de Vivien Schmidt qui défendent l'hypothèse que suite à l'intégration européenne de plus en plus rapide des années 1980, les relations entre les pouvoirs publics et les groupes d'intérêt se modifient en France. L'intégration européenne aura ainsi « desserré les liens qui ont traditionnellement existé entre les groupes d'intérêt économiques et le gouvernement, en ébranlant le modèle statique du *policy-making* dans le domaine industriel, selon lequel les gouvernements formulaient unilatéralement les politiques mais permettaient aux intérêts sociaux d'intervenir au moment de la mise en œuvre. »²⁵

²¹ Jeremy J. Richardson (dir), *Policy Styles in Western Europe*, London, Allan & Unwin, 1982, p. 13

²² Voir aussi Guy B. Peters, *Comparing Public Bureaucracies : problems of theory and methods*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1988

²³ Jack Hayward, « Groupes d'intérêt, pluralisme et démocratie », *Pouvoirs*, 1996, n°79, p. 5-19 et plus spécifiquement Yves Mény, « La légitimation des groupes d'intérêt par l'administration française », *Revue française de l'administration publique*, 1986, n°39, p.99-110

²⁴ Andrew Cox et Jack Hayward, « The Inapplicability of the Corporatist Model in Britain and France », *International Political Science Review*, 1983, 4(2), p.217-240 ; John T.S. Keeler, « Corporatism and Official Union Hegemony: the case of French agricultural unionism », in Suzanne Berger (dir), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981 ; Pierre Muller, *Le technocrate et le paysan. Essai sur la politique française de la modernisation : de 1945 à nos jours*. Paris, Editions ouvrières 1984. Voir sur le débat corporatiste/pluraliste en France : Frank L. Wilson, « Alternative Models of Interest Intermediation : the case of France », *British Journal of Political Science*, avril 1982, p. 173-200 ; Frank L. Wilson, « Les groupes d'intérêt sous la cinquième République: test de trois modèles théoriques de l'interaction entre groupes et gouvernement », *Revue française de science politique*, n°33, 1983, p. 220-254 ; Frank L. Wilson, *Interest-group politics in France*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987

²⁵ Vivien A. Schmidt, « Loosening the Ties that Bind: The Impact of European Integration on French Government and its Relationship to Business », *Journal of Common Market Studies*, 34(2), 1996, p.224 ; *From State to Market? The Transformation of French Business and Government*, New York, Cambridge University Press, 1996. En particulier Vivien A.

La France : une étude de cas de réseaux ?

Face à l'impossibilité de « labelliser » la France comme Etat pluraliste ou néocorporatiste, nous observons, à la fin des années 1980, des tentatives de penser les relations professionnelles en France avec les approches des réseaux. David Marsh et Rod Rhodes présentent explicitement les réseaux d'action politique comme une approche suppléant aux manques du pluralisme et du néocorporatisme : « une grande part de l'intérêt actuel pour l'analyse des réseaux d'action publique résulte de l'inadéquation des modèles pluralistes et néo-corporatistes »²⁶ (Rhodes et March 1992, p.3).

Quels sont les termes exacts de cette approche ? Le réseau d'action publique est un groupement ou un complexe d'organisations, liées les unes aux autres par des dépendances en termes de ressources, et qui se distingue des autres groupements et complexes par des différences dans la structure de cette dépendance. Selon cette approche, les différents types de réseaux d'action publique présentent un continuum dont les deux pôles sont des réseaux thématiques (*issue networks*), en référence à Hugh Hecl et les communautés de politique publique (*policy communities*). Or, en se penchant sur la définition de ces deux types on ne peut qu'être frappé par l'analogie entre pluralisme et réseau thématique, d'une part et entre communauté de politique publique et corporatisme, d'autre part. Plus qu'une typologie nouvelle, les réseaux d'action publique sont en fin de compte, d'après ces exemples, une catégorie générale permettant d'englober, plus que de dépasser les principaux paradigmes d'analyse des politiques publiques. Le pluralisme et le néocorporatisme ne sont plus alors que des formes parmi d'autres de réseaux d'action publique. Comme le montre G. Lehmruch, ces recherches ont d'une certaine manière donné naissance à un ensemble d'études empiriques sur l'organisation et la représentation des intérêts dans un secteur industriel particulier. Ces travaux montrent que le secteur est une dimension importante de variabilité.²⁷ Ce qui manque dans ce contexte sont, me semble-t-il toutefois des études de cas précises et comparatives sur les différents secteurs industriels en France afin de pouvoir élaborer des facteurs centraux qui permettent l'émergence de tels réseaux ainsi que leur fonctionnement. En réalité, et comme nous le rappelle Patrick Hassenteufel, la métaphore des réseaux ne modifie pas véritablement la vision des politiques publiques induites par le pluralisme et le néocorporatisme, mais elle la systématise et s'inscrit dans leur prolongement.²⁸ C'est aussi cette approche qui nous amène à la notion de « l'Etat en interaction »²⁹, notion qui permet d'insister davantage sur la fragmentation de la représentation des intérêts en France.

Toutefois, cette approche manifeste quelques limites pour la structuration de la réflexion sur les relations professionnelles en France. Il s'agit en particulier du rôle de l'Etat qui y est secondaire,

Schmidt, « La France entre l'Europe et le monde. Le cas des politiques économiques nationales », *Revue française de science politique*, 1999, 49(1), p.51-78

²⁶ David Marsh et Rod A.W Rhodes (dirs.), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Oxford University Press 1992, p. 3. Voir aussi David Marsh (dir). *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open University Press 1998;; David Marsh et Martin Smith, « Understanding Policy Networks: Towards a dialectical approach », *Political Studies*, 48, 2000, p.4-21

²⁷ Gerhard Lehmruch, « Organisation de la société, stratégies administratives et réseaux d'action publique », dans Patrick Le Galès et Mark Thatcher (dirs), *Les réseaux des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 69-90

²⁸ Patrick Hassenteufel, « Do Policy networks matter ? Lifting descriptif et analyse de l'Etat en interaction », dans Patrick Le Galès et Mark Thatcher (dirs), *Les réseaux des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 95

²⁹ Patrick Hassenteufel, « Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'Etat en interaction », *Pouvoirs*, 1995, n°74, p. 155-167

ou plus précisément, équivalent à celui des organisations professionnelles et des acteurs non-étatiques dans les approches sur les réseaux. En France, au contraire, l'Etat reste primordial dans la structuration des relations professionnelles. La crise du paritisme et la « Refondation sociale » mettent certes en question ce rôle de l'Etat, comme le montrent L. Duclos et O. Mériaux³⁰, mais son absence contribue aux difficultés auxquelles sont confrontées les relations professionnelles en France.

2. UNE APPROCHE DÉMOCRATICO-FONCTIONNALISTE : LA DÉMOCRATIE ASSOCIATIVE

La question précise de cette table ronde sur la démocratie sociale en France nous a mené à nous interroger plus spécifiquement sur le caractère démocratique des relations professionnelles. Alors que l'approche des réseaux nous permet de lier les relations pluralistes et néo-corporatistes telles qu'elles existent en France, la question démocratique, à savoir comment légitimer qui décide et qui met en œuvre, est absente. Prenant en considération cette question centrale, nous nous proposons d'étudier les apports et les limites de l'approche de la démocratie associative pour comprendre les relations professionnelles en France. Nous nous interrogeons dans quelle manière ce cadre conceptuel nous aide à comprendre une des questions principales à laquelle sont confrontées les relations professionnelles aujourd'hui : celle de la participation des intérêts sociaux à la régulation politique et de leur légitimation.

1. Bases théoriques et normatives

La démocratie associative s'intéresse plus particulièrement aux cadres institutionnels qui permettent aux intérêts organisés de participer aux processus politiques. Ainsi, la forme de démocratie délibérative, dans laquelle l'individu est au centre de l'intérêt, se retrouve élargie par des approches de démocratie associative. Un certain nombre de chercheurs³¹ plaident sa cause vigoureusement lorsqu'ils rappellent l'existence de systèmes politiques consensuels et corporatistes. Dans la logique de cet argument, ces 'déviation' du modèle classique de la représentation collective sont considérées comme des formes 'modernes' des systèmes démocratiques. Au sein des systèmes consensuels, les décisions centrales se prennent à l'unanimité et le processus politique est généralement caractérisé plus par une approche consensuelle que par la recherche de majorités. D'un point de vue institutionnel, trois

³⁰ Laurent Duclos et Olivier Mériaux, "Autonomie contractuelle et démocratie sociale: les implicites de la 'refondation'", *Régards sur l'actualité*, 2001, n° 267, p. 19-34

³¹ Joshua Cohen et Joel Rogers, 'Secondary Association and Democratic Governance', dans Cohen, J. and Rogers J. (eds) *Associations and Democracy. The real utopias project.*, London: Verso, 7-98; Edgar Grande, 'Post-National Democracy in Europe', dans Greven M.T. et Pauly L.W. (dirs) *Democracy Beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*, Lanham, Rowman & Littlefield, 115-138; Paul Hirst, *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*, London, Polity Press 1994, Joshua Cohen et Charles Sabel (1997), "Directly-Deliberative Polyarchy", *European Law Journal*, 3(4), 313-342; Rainer Schmalz-Bruns (1995) *Reflexive Demokratie: die demokratische Transformation moderner Politik*, Baden-Baden, Nomos

caractéristiques méritent d'être soulignées : des décisions cruciales pour le système seront prises à l'unanimité, les intérêts territoriaux et politiques des acteurs publics et privés doivent être pris en considération dans le processus politique et, enfin, des garanties institutionnelles seront prévues pour protéger des minorités dans le cas des décisions majoritaires. Afin de garantir la participation des citoyens dans ces systèmes consensuels et corporatistes, deux options sont avancées : d'une part renforcer les capacités organisationnelles des groupes d'intérêt à contrôler le pouvoir politique et deuxièmement des *checks and balances* institutionnelles. Les associations ont à leur disposition des ressources plus importantes que les citoyens individuels, ressources qui peuvent être utilisées à des fins d'intérêt commun dans la recherche de la représentation des intérêts de l'organisation.

Le modèle de la démocratie associative suppose que les groupes d'intérêt peuvent à la fois être des instruments pour améliorer l'efficacité des processus politiques et assurer la participation des citoyens. Dans des situations où les partis politiques ne fournissent pas d'accès adéquat aux citoyens pour participer aux processus de prise de décision, les groupes d'intérêt peuvent offrir des opportunités pour un engagement des citoyens dans le processus politique.

Dans leur conception de la démocratie associative, Cohen et Rogers soulignent non seulement les capacités managériales des associations mais également leur contribution potentielle aux formes démocratiques de la vie politique. Ainsi, les associations peuvent renforcer l'égalité politique, économique et sociale, les capacités de l'Etat et la responsabilité civique des citoyens. Pour que leur participation soit bénéfique, elles doivent néanmoins remplir un certain nombre de conditions. Les associations en question doivent couvrir une quantité d'intérêts qui doivent être clairement définis ; le nombre de membres doit être important ; elles doivent être capables de discipliner leurs membres; elles ont besoin d'une structure organisationnelle stable et généralement acceptée; et finalement, leur statut doit être public et doit renforcer le pouvoir des associations sur leurs membres et leur responsabilité pour l'intérêt général³².

Alors que la vision de Cohen et Rogers se fonde davantage sur le rôle vertical de la relation entre l'Etat et les associations, dans la mesure où c'est l'Etat qui fait émerger et renforce ces dernières, l'approche de Hirst introduit davantage de décentralisation et de localisme dans le concept de la démocratie associative. Selon sa conception, les structures existantes de la démocratie représentative seront remplacées par un grand nombre de nouvelles institutions. Il s'agit pour la plupart d'associations locales telles que des organisations culturelles et religieuses, des groupes d'intérêt économiques et des syndicats. En étant financées par l'Etat, ces associations prendront en charge une partie des services de l'Etat providence³³. La démocratie associative adopte et modifie ainsi des éléments des conceptions de la démocratie directe et représentative. L'élément direct n'est pas exprimé prioritairement par l'élection mais par la participation dans et par les associations. Les intérêts des citoyens sont représentés par les associations qui gagnent ou perdent financièrement, en fonction de leur efficacité perçue par l'Etat.

Dans certains secteurs u domaine sociale, on constate en France que nous sommes initialement confrontés au modèle de Hirst, dans la mesure où l'Etat s'appuie très fortement sur les associations à la suite de la seconde guerre mondiale, alors que les formes de la démocratie associative de Cohen et Rogers restent minoritaires, et nous les retrouvons surtout dans le domaine des politiques agricoles et de l'emploi.

Selon les deux conceptions toutefois, les citoyens peuvent utiliser les structures du système politique afin de contrôler les associations. Le système de représentation classique est ainsi un rempart contre les intérêts latents du pluralisme. Les représentants des groupes sont tenus pour

³² Joshua Cohen et Joel Rogers, 'Secondary Association and Democratic Governance', dans Cohen, J. and Rogers J. (eds) *Associations and Democracy. The real utopias project.*, London, Verso, p.61

³³ Paul Hirst, *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*, London, Polity Press 1994

responsables devant les institutions représentatives pour leur mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi, le système politique représentatif exerce trois fonctions dans une démocratie associative : il contrôle le système des groupes, il définit les conditions de la représentation des groupes et évalue les résultats de la négociation entre les groupes, et, enfin, il forme de manière subtile, les conditions de base pour l'organisation des intérêts et leur expression dans les processus politiques.

Tableau 1

Modèle/ cadre conceptuel	Rôle de l'Etat	Rôle des organisations patronales et syndicales
Corporatisme 'à la française'	Etat unique responsable de l'intérêt général	<ul style="list-style-type: none"> - contrôlées par l'Etat et consultées sur la demande de ce dernier - interdites
Etatisme ³⁴	Etat organisateur des intérêts	<ul style="list-style-type: none"> - Faibles, fragmentées et souvent peu organisées - En concurrence - Grand nombre d'organisations sectorielles
Néo-corporatisme ³⁵	Etat médiateur : forte présence, négociations tripartites et/ou délégation sous contrôle de l'Etat ou de la justice	<ul style="list-style-type: none"> - forts - très organisées, centralisées, hiérarchisées, statut public - monopole de la représentation - petit nombre d'organisations sectorielles
Démocratie associative	Etats encadreur et facilitateur	<ul style="list-style-type: none"> - fortes, hiérarchisées - très organisées et centralisées
	Etat régulateur. Légitime car <ul style="list-style-type: none"> - délègue des tâches de gestion aux associations - associe les acteurs non-étatiques à l'élaboration des politiques 	<ul style="list-style-type: none"> - fortes, décentralisées - indépendantes dans leur fonctionnement

³⁴ adapté de Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, *Les groupes d'intérêt. Du niveau local au niveau international*, Paris, Armand Colin

³⁵ ibid

Certaines formes des relations professionnelles en France semblent correspondre aux exigences de ce modèle de démocratie associative. On observe en particulier dans les secteurs qui ont une visibilité politique plus faible que les systèmes d'autogestion fonctionnent. Dans les secteurs de grande visibilité politique tels que l'emploi ou la sécurité sociale, les actions des groupes d'intérêts, et plus spécifiquement celles des organisations professionnelles et des syndicats sont secondaire à l'intervention de l'Etat.

Gestion conjointe

Si les secteurs de la protection sociale ou de la législation du travail sont des secteurs avec une forte médiatisation qui entraînent des difficultés dans la collaboration entre acteurs politico-administratifs, syndicats de salariés et organisations patronales, une forme d'autogestion encadrée peut toutefois être observée dans le secteur de l'enseignement et de la formation professionnelle. Dans ce secteur, de multiples institutions sont cogérées par les syndicats des salariés et les organisations patronales qui développent des intérêts communs à la collaboration. Les salariés des organisations patronales et des syndicats qui sont en charge de la formation dans chaque branche se connaissent entre eux et les recherches empiriques tendent à montrer que ces relations sont peu conflictuelles.³⁶ Fondée sur un accord collectif des partenaires sociaux³⁷, son application a été élargi par une loi négociée. Selon cette loi³⁸, la formation continue est fondée sur la concertation, à la fois entre les différents services ministériels, les organisations professionnels et les syndicats ainsi que les conseils régionaux. Dans ce contexte, les employeurs doivent contribuer à la formations de leurs salariés, soit en accordant la formation eux-mêmes, soit en payant une taxe de formation continue à un établissement autorisé par l'Etat à délivrer cette formation. Ce sont les organisations professionnelles telles que le MEDEF, la CGPME, les Chambres de Commerce et de l'Industrie, ainsi que les grandes organisations sectorielles (industrie de bâtiment ou de la métallurgie) qui sont autorisées à collecter ces taxes. Ce sont également ces organisations qui établissent des institutions spécialisées telles que l' OPCAREG (MEDEF) ou l'AGEFOS-PME (lié à la CGPME). Ceci permet aux organisations professionnelles de financer une partie de leurs salariés. Cette autogestion de la formation est ainsi très proche de ce que les théoriciens de la démocratie associative préconisent comme rôle pour les organisations professionnelles dans une société libérale.

On retrouve également certains éléments de l'autogestion préconisé par Paul Hirst dans sa conception de la démocratie associative dans l'exemple de l'assurance chômage créée par le MEDEF et la CGPME pour les chefs d'entreprise nommée 'garantie sociale des dirigeants' qu'ils financent par les cotisations de leurs membres. Pour bénéficier de cette assurance, les entreprises doivent être affiliées à une organisations professionnelle ou interprofessionnelle et payer leurs cotisations annuelles. Selon les représentants des unions interprofessionnelles, cette assurance pour la cas de faillite ou de perte d'emploi est l'un des motifs majeurs d'affiliation des entreprises à une organisation patronale.³⁹

³⁶ Tanguy Colouarn, « Jeux et enjeux de la représentation patronale. Quelques enjeux de la réforme du MEDEF », Atelier « Les groupes d'intérêt en France entre dirigisme et européanisation, 7^e Congrès de l'AFSP, 21 septembre 2002

³⁷ 9 juillet 1970

³⁸ loi 71-515 du 16 juillet 1971(1984, 1991, 1993, 2003)

³⁹ Tanguy Colouarn, « A 'reformation' of Industrial relations? The Reform of the French Business Confederation (MEDEF) and the Evolution of the Role of Employers' Organisation », ECPR Joint Sessions of Workshops, Uppsala, 13-18 April 2004, p.6

Parallèlement à ces services offerts par les organisations professionnelles, que nous retrouvons aussi bien dans le cas des organisations des employeurs dans celui des syndicats, on constate toutefois des sévères limites de l'approche de la démocratie associative dans le contexte des relations professionnelles. Il s'agit là du désengagement des organisations patronales des instances paritaires comme des négociations collectives au niveau nationale et une priorité mise sur la décentralisation des relations industrielles. Comme le montre Cornelia Woll dans son étude sur le MEDEF, les négociations collectives qui existent au niveau national depuis l'Accord de Matignon en 1936⁴⁰ sont de plus en plus critiqués dans les années 1990 comme un paritisme de façade. Si les organisations d'employeurs et les syndicats représentatifs peuvent engager des négociations collectives, introduites par le gouvernement, et siègent dans des instances paritaires responsables de la gestion des questions sociales tels que le chômage, la sécurité sociale et les retraites (ASSEDIC, UNEDIC, ACOSS ou l'UNCASS), le retrait du MEDEF de l'UNCASS en 2000, la menace du retrait de l'UNEDIC et le retrait du MEDEF et de la CGPME de l'ACOSS en 2001 ont affaibli ces dispositifs.

Donc, dans ce contexte, et contrairement aux demandes de la démocratie associative, les organisations reconnus comme représentatives, ne s'engagent que de manière limité dans la cogestion des relations industrielles. Si les négociations collectives au niveau national n'ont jamais joué un rôle très important en France et que le discours officiel des organisations des employeurs et des salariés l'affaiblit davantage, il faut souligner qu'une trentaine d'accords collectifs sont toujours signé, même s'il est difficile d'évaluer leur importance. Dans la tradition des relations professionnelles françaises, la convention de branche reste également un élément central des relations du travail, dont Michel Lallement présente cinq formes⁴¹ : les branches à régulation minimale (entretiens des locaux), les branches à régulation monopolistiques (industrie du pétrole), la régulation des monopoles professionnelles (notaire, huissier), régulation des marchés du travail fermé (presse) et, enfin, la régulation des systèmes parapublics. Cependant, les négociations entre les organisations du patronat et des salariés au niveau national sont de plus en plus en concurrence avec les accords d'entreprise, rendu possible grâce aux lois Auroux de 1982. C'est surtout dans les années 1990 que le nombre des accords d'entreprise explose : de 1955 accords en 1983 à 30965 en 1999.⁴² Dans la continuité de cette tendance, le MEDEF, tout comme la CGPME fait de la décentralisation des négociations collectives l'un de ses objectifs prioritaires. Cette position les mène ainsi à un accord entre partenaires sociaux en 2001 puis à un projet de loi pour réformer le dialogue social en 2003. On peut ainsi dire que si les réticences des organisations syndicales et patronales envers l'engagement contractuel ont limité la place de la négociation collective dans la régulation du travail en France, on constate avec l'arrivée des lois Auroux, la mondialisation économique et la crise de l'emploi une autonomisation de l'entreprise qui favorise le passage d'une négociation orientée vers la négociation salariale à une négociation de régulation de l'emploi.⁴³

⁴⁰ Cornelia Woll, « La réforme du MEDEF : chronique des difficultés de l'action collective patronale », présenté à la journée d'étude, « Transformations et continuités des groupes d'intérêt en France », CEVIPOF, 15 juin 2005

⁴¹ Michel Lallement, op.cit, p. 100

⁴² la période de 1998 à 2002 semble toutefois constituer une exception. Depuis 2002, le nombre des accords se stabilise à environ 10 000 par an. Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale (2004), « La négociation collective en 2003 », Direction des relations du travail, p.18

⁴³ Olivier Mériaux, „Elements d'un régime post-fordiste de la négociation collective en France“, *relations industrielles*, 2000, 55(4), p. 606-639 ; Olivier Mériaux et Pascale Trompette, « Accords d'entreprise sur l'emploi : quels processus

L'organisation interne des organisations professionnelles tout comme celle des syndicats est également mise en cause. La participation aux élections prudhomales et consulaires diminue régulièrement. C'est donc un ancien problème de représentativité⁴⁴ qui guette les prémises de la démocratie associative dans le contexte français. Comment rassembler les salariés et les employeurs pour établir une cogestion des relations professionnelles ? Si nous constatons un certain nombre d'exemples, tels que les politiques de la formation professionnelle où l'Etat délègue la responsabilité au niveau local et régional à des associations, nous retrouvons dans d'autres secteurs une re-nationalisation des relations professionnelles et en même temps leur décentralisation qui mène au niveau micro de l'entreprise.

CONCLUSION

Il importe de souligner que l'objectif de cette contribution n'est pas de 'coller' un label théorique aux relations professionnelles en France. Il s'agit au contraire de réfléchir à la manière dont les débats théoriques et conceptuels qui se déroulent hors la France, comme le soulignent les organisateurs de la table ronde, peuvent être utiles à la conceptualisation de la dynamique des relations professionnelles en France.

Nous avons vu que les approches pluralistes et néocorporatistes ont des limites importantes dans leur capacité à structurer des recherches sur les relations professionnelles en France. Trois raisons principales peuvent être avancées pour expliquer cette situation. Premièrement, le rôle central de l'Etat dans sa responsabilité individuelle d'élaborer les cadres juridiques condamnent les partenaires sociaux à un rôle secondaire. En même temps, l'Etat entretient une sorte de pluralisme contrôlé des relations entre partenaires sociaux, en accordant le label de la représentativité à plusieurs syndicats et à plusieurs organisations patronales, tout en empêchant que d'autres acteurs syndicaux ou patronaux interviennent dans la négociations, comme l'on pourrait l'attendre d'un système pluraliste. Enfin, la décentralisation des relations professionnelles mène également à leur individualisation.

Toutefois, nous constatons un paradoxe. On observe, dans certains secteurs au moins, des îlots d'une cogestion, censé légitimer l'action par l'implication directe des partenaires sociaux. La démocratie sociale en France, comprise comme la participation de partenaires sociaux – collectifs ou individuels- à la prise de décision nous donne ainsi à voir des éléments d'une démocratie associative. Il importe néanmoins de garder une certaine distance critique cis-à-vis de cette notion de démocratie associative, car elle se heurte à ses propres exigences : comment une association peut être à la fois représentative et agir au niveau micro pour véritablement associer les personnes concernés par les questions d'emploi ? Enfin, il semble que moins il y a de visibilité politique d'un problème, mieux les associations, les organisations patronales et les syndicats collaborent. Donc, les éléments de transparence et d'accountability sont de nouveau mis en question dans les relations professionnelles.

d'échange », *Revue de l'IREES*, 1997, n°23, p.119-148 ; Guy Groux, « Relations professionnelles et principe d'autonomie : le conflit comme régulation », *Année sociologique*, 2003, 53(2), p. 515-534

⁴⁴ Claus Offe, Philippe Schmitter et Gerhard Lehbruch