FICHES CONCOURS

DROIT DU TRAVAIL ET POLITIQUE DE L'EMPLOI

Syndicats, syndicalisation et dialogue social dans le secteur privé

Juillet 2025

La Forge à Marly-le-Roi, Alfred Sisley, 1875

Qu'est-ce qu'un syndicat ?

Aux termes du droit du travail (articles L2131-2 et sq.), un syndicat professionnel est une association d'un type particulier, qui a exclusivement pour objet l'étude et la défense des droits et des intérêts matériels et moraux, collectifs ou individuels, des personnes mentionnées dans ses statuts, parce qu'elles exercent la même profession ou concourent à la fabrication ou à l'élaboration de produits identiques. Les syndicats se constituent librement : les statuts et les noms des personnes chargées de leur administration doivent toutefois être déposés en mairie.

Les syndicats, qui ont la personnalité civile et peuvent se regrouper en unions, en fédérations professionnelles ou en confédérations interprofessionnelles, bénéficient de certains droits : ils peuvent ester en justice pour assurer la défense des intérêts dont ils ont la charge ; ils sont, aux termes de l'article L 2132-2, les seuls à pouvoir négocier les conventions et accords collectifs de travail ; ils bénéficient, dans le secteur privé, du monopole de la présentation de candidats au premier tour des élections professionnelles (élections des membres du Comité social et économique), les candidatures étant libres au second tour.

La rédaction de l'article L2132-2 du Code du travail, qui donne aux seuls syndicats le droit de négocier et de conclure un accord collectif, peut induire en erreur. En fait, dès lors qu'une entreprise dispose d'un ou de plusieurs délégués syndicaux (cf. ci-dessous les conditions de leur désignation), c'est avec lui que l'employeur doit négocier tout accord collectif. Mais lorsque l'entreprise ne dispose pas de délégué syndical, ce qui est souvent le cas dans les entreprises de moins de 50 salariés voire dans celles d'une taille supérieure, les textes prévoient que la négociation peut s'ouvrir avec d'autres personnes :

- Dans les entreprises de moins de 11 salariés ou dans celles qui dépassent ce seuil jusqu'à 20 salariés mais qui n'ont pas de Comité social et économique (souvent faute de candidats), un projet d'accord collectif peut être soumis au personnel par l'employeur et adopté par vote à la majorité qualifiée des 2/3 ;

- Dans les entreprises de plus de 11 salariés au moins qui sont dotées d'un Comité social et économique (CSE), l'employeur peut, en l'absence de délégué syndical, négocier soit avec un ou plusieurs membres du CSE (ces membres doivent représenter la majorité des suffrages exprimés lors des dernières élections professionnelles), soit avec des salariés « mandatés » par une organisation syndicale représentative dans la branche ou au niveau national ; dans ce dernier cas, l'accord doit être validé par un vote des salariés ;

- Dans les entreprises de plus de 50 salariés, en l'absence de délégué syndical, les négociations s'ouvrent avec des membres du CSE mandatés par une organisation représentative dans la branche ou au niveau national (les salariés doivent alors approuver l'accord par un vote), à défaut par des membres du CSE non mandatés (mais avec la signature de membres du CSE représentant la majorité des suffrages exprimés) et, dans ce cas, seulement pour les matières où la loi exige, pour s'appliquer, un accord collectif. A défaut, si le CSE ne souhaite pas négocier ou s'il n'existe pas de CSE, l'accord peut être signé par un ou des salariés mandatés par une organisation représentative de branche ou nationale mais un vote des salariés est nécessaire pour le valider.

Il n'existe donc pas, à strictement parler, de « monopole syndical » de la négociation collective. Le Conseil constitutionnel a validé cette règle (DC 96-383 du 6 novembre 1996). Pour autant, le législateur a pris des précautions pour assurer la légitimité des négociateurs et des signataires.

Enfin, un accord collectif s'applique aux entreprises adhérentes à l'organisation patronale qui l'a signé. Les partenaires sociaux peuvent toutefois souhaiter, pour harmoniser le droit et éviter les distorsions de concurrence, son extension aux entreprises du même territoire ou du même secteur d'activité. Il appartient alors aux pouvoirs publics d'étendre l'accord, après concertation. L'arrêté ministériel d'extension rend l'application de l'accord obligatoire à toutes les entreprises comprises dans son champ d'application.

Les conditions imposées aux syndicats pour faire jouer certains droits

▪ Pour négocier et signer des accords collectifs, une organisation syndicale doit être représentative.

La définition de la représentativité des syndicats a été modifiée à la suite d'un accord entre les partenaires sociaux transcrit dans la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale. La représentativité repose désormais sur sept critères : le respect des valeurs républicaines, l'indépendance, la transparence financière (certification des comptes), une ancienneté d'implantation de deux ans au moins dans le champ professionnel et géographique de la négociation, l'audience établie à partir des élections professionnelles (c'est le critère essentiel), enfin l'influence (activité, expérience…), les effectifs d'adhérents et les cotisations.

Pour être représentatif au niveau de l'entreprise ou de l'établissement, un syndicat doit avoir obtenu 10 % au moins des suffrages au premier tour des élections professionnelles. Par exception, un syndicat catégoriel (ainsi un syndicat de cadres) est considéré comme

représentatif à l'égard des personnes qu'il a vocation à représenter s'il a obtenu 10 % des voix aux élections professionnelles dans les collèges correspondants et s'il est parallèlement affilié à une confédération catégorielle nationale.

Au niveau des branches et au niveau national, le seuil de représentativité est de 8 %, avec le même dispositif pour les syndicats catégoriels (obtention de 8 % des suffrages dans les collèges de la catégorie, affiliation à une organisation catégorielle nationale).

Ces seuils sont relativement bas et certains experts jugent qu'ils n'incitent pas au regroupement des organisations syndicales, qui sont nombreuses.

Au niveau national, la représentativité s'apprécie tous les quatre ans, sur le fondement d'un seuil de 8 % additionnant les suffrages obtenus, lors des quatre années précédentes, au premier tour des élections professionnelles au Comité social et économique dans les entreprises de 11 salariés ou plus, les suffrages obtenus lors d'une consultation spécifique organisée par sigle auprès des salariés des entreprises de moins de 11 salariés (TPE, très petites entreprises, dans lesquelles il n'y a pas d'élections professionnelles), et les suffrages des salariés agricoles lors des élections de leurs représentants aux Chambres d'agriculture. Pour établir, en 2025, la représentativité au niveau national des différentes organisations syndicales, la consultation des salariés des TPE a eu lieu du 25 novembre au 9 décembre 2024.

Pour être représentatives au niveau national et interprofessionnel, les organisations syndicales doivent de plus être représentatives à la fois dans les branches de l'industrie, de la construction, du commerce et des services.

- Les syndicats représentatifs peuvent, dans les entreprises de 50 salariés ou plus, désigner un ou des délégués syndicaux qui portent les revendications du personnel et négocient avec l'employeur. Deux conditions doivent être réunies pour que cette désignation prenne effet : d'une part que la personne désignée réponde à des conditions d'âge, dispose de ses droits civiques et ait un an d'ancienneté dans l'entreprise, d'autre part qu'elle ait été candidate aux élections professionnelles et ait obtenu au moins 10 % des voix[1]. La pratique est que le délégué syndical (DS) soit membre du CSE mais les textes n'y obligent pas. Ces délégués bénéficient de crédits d'heures et du droit de circuler dans l'entreprise.

Dans les entreprises de moins de 50 salariés, le syndicat peut désigner un délégué syndical parmi les membres du CSE, lequel ne reçoit pas de dotation supplémentaire d'heures.

- Le nombre des délégués syndicaux est fonction de la taille de l'entreprise : les textes prévoient 1 délégué de 50 à 999 salariés, 2 ensuite jusqu'à 1999, 3 de 2000 à 3999, au maximum 5 pour les entreprises atteignant 10 000 salariés. Le nombre d'heures allouées mensuellement dépend également de la taille de l'entreprise : douze heures par mois dans les entreprises ou établissements de cinquante à cent cinquante salariés ; dix-huit heures par mois de 151 à 499 salariés ; 24 h à partir de 500 salariés. L'employeur peut accorder davantage.

[1] Toutefois, si aucun candidat ne répond à cette condition, le syndicat peut nommer comme délégué syndical un autre candidat, voire un de ses adhérents.

- Les accords négociés au niveau interprofessionnel, les conventions de branche ou accords professionnels doivent, pour être valides, être signés par un ou plusieurs syndicats ayant recueilli seul ou ensemble au moins 30 % des suffrages exprimés aux élections professionnelles et ne pas soulever l'opposition des syndicats ayant recueilli la majorité des suffrages exprimés lors de ces élections. S'agissant des accords d'entreprise, ils sont dits « majoritaires » et nécessitent la signature d'un ou plusieurs délégués syndicaux représentant 50 % des voix, ce qui augmente leur légitimité. Si l'accord n'est signé que par une ou des organisations représentant au moins 30 % des suffrages, une ou des organisations représentant plus de 30 % des suffrages peuvent demander une consultation des salariés pour que l'accord soit validé. L'accord doit en outre répondre à des conditions de forme : être écrit, rédigé en français et déposé auprès des services de l'État. Un accord valide est, pour les entreprises comprises dans son champ, d'application obligatoire, au même titre que les dispositions législatives ou réglementaires du Code du travail.

Si l'accord est à durée indéterminée, sa dénonciation obéit à des procédures strictes (cf. articles L2261-9 et sq. du Code du travail) et, dans certains cas, ses dispositions continuent à s'appliquer s'il n'a pas été remplacé dans un certain délai.

- Pour présenter des listes aux élections professionnelles ou pour créer une section syndicale dans l'entreprise, les exigences sont moindres : les syndicats doivent couvrir le champ professionnel et géographique de l'entreprise, satisfaire au respect des valeurs républicaines et d'indépendance à l'égard de l'employeur (pas de syndicat « à la main » de l'employeur) et avoir 2 ans d'ancienneté. Les syndicats affiliés à une confédération nationale interprofessionnelle représentative n'ont pas besoin de remplir cette dernière condition. Les textes (article 2314-5 du code du travail) n'exigent pas que le syndicat ait créé une section syndicale dans l'entreprise. Il n'a bien évidemment pas besoin d'être représentatif : il le deviendra s'il obtient aux élections un certain pourcentage de voix.

- Par ailleurs, la loi du 14 juin 2013 (qui transposait un accord national interprofessionnel) a imposé une présence des représentants des salariés au conseil d'administration de grandes entreprises et c'est souvent un syndicaliste qui occupe cette fonction. La loi Pacte du 24 mai 2019 en augmente le nombre ainsi que les heures de formation (40h) : les entreprises qui emploient plus de 1000 salariés en France et plus de 5000 en France et dans des filiales étrangères doivent avoir un administrateur salarié si le conseil a 8 membres ou moins et, au-delà, deux. Les statuts de l'entreprise définissent le mode de désignation de ces représentants par choix entre quatre modalités : élection par les salariés, désignation par l'organisation syndicale ayant recueilli le plus de voix aux élections professionnelles (ou les deux premières organisations si deux administrateurs doivent être choisis), ou, le cas échéant, par un Comité de groupe ou un Comité européen représentant le personnel.

Cette désignation met en œuvre l'alinéa 8 du préambule de la Constitution, selon lequel « 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 mesure est toutefois timide si on compare la situation en France avec celle des pays européens (environ la moitié) où une telle représentation des salariés est obligatoire et où les représentants des salariés forment le plus souvent un tiers de l'instance de direction. Ainsi,

en l'Allemagne, le conseil de surveillance des entreprises comporte au moins un tiers de représentants des salariés dans les sociétés par actions employant de 500 à 2000 salariés, et au moins 50 % dans celles qui en emploient plus de 2000. En Suède de même, environ un tiers des sièges d'une grande majorité des entreprises de plus de 25 salariés sont occupés par des représentants des salariés.

Certains syndicats, la CFDT surtout, réclament donc une augmentation des représentants des salariés dans les organes de direction des entreprises, leur nombre réduit ne leur permettant pas aujourd'hui de peser sur les décisions stratégiques. L'ambition est de modifier la gouvernance des entreprises, de sensibiliser davantage les dirigeants à la qualité de la vie au travail, y compris dans les entreprises de taille moyenne. Il est à noter que la présence de tels administrateurs, longtemps objet d'appréhension, est désormais largement appréciée, nombre de dirigeants soulignant qu'ils apportent un regard différent et sensibilisent les administrateurs à des problèmes insuffisamment pris en compte.

Le droit français présente en ce domaine une autre spécificité : la loi rend incompatible la fonction de représentant salarié au conseil d'administration et celle de délégué syndical et de représentant du personnel au CSE, ce qui laisse supposer qu'aux yeux du législateur les intérêts de l'entreprise et ceux du personnel peuvent ne pas être compatibles. Les autres pays européens ont dominé ces préventions, qui perdurent en France, avec une conception archaïque de confrontation entre les intérêts de l'entreprise, qui seraient essentiellement financiers, et les intérêts du personnel portant sur les droits sociaux. Les syndicats sont souvent accusés de préférer la confrontation à la négociation : mais la culture des entreprises françaises n'est guère ouverte non plus au partage de la décision.

Les obligations des pouvoirs publics et des employeurs à l'égard des syndicats

- Les pouvoirs publics doivent faire respecter le droit, liberté syndicale et droit applicable au dialogue social. Ils sont en charge de la mesure de la représentativité des syndicats.

Par ailleurs, comme ce sera détaillé ci-dessous, la loi de modernisation du dialogue social du 31 janvier 2007 dispose que, sauf urgence, tout projet de réforme sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle, fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives. Les pouvoirs publics peuvent alors, sur ce fondement, demander aux partenaires sociaux de négocier un accord sur le thème concerné, dont les termes seront repris dans la loi.

- Quant aux employeurs, outre l'application du droit (ainsi de l'organisation des élections professionnelles sur listes syndicales au premier tour dans les entreprises de 11 salariés au moins, ainsi de la tenue de réunions du CSE, ainsi de l'application des accords collectifs en vigueur), ils ont des obligations de négocier sur certains sujets dans les entreprises où existent une ou des sections syndicales de syndicats représentatifs et où un délégué syndical au moins a été désigné. Cette obligation porte sur la rémunération, la durée et l'organisation du travail, le partage de la valeur ajoutée, enfin l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes et la qualité de la vie au travail (droit à la déconnexion, droit d'expression des salariés…). Les entreprises de plus de 300 salariés doivent quant à elles engager également des négociations sur la gestion des emplois et des parcours (formation, gestion des carrières, mobilité…). La

négociation peut alors porter sur l'emploi des travailleurs âgés. Il n'existe pas d'obligation d'aboutir et les thèmes sont plutôt traditionnels. Rien n'oblige par exemple à négocier sur les conditions de travail et les risques professionnels, sauf si les entreprises exposent au moins 25 % de leurs salariés à certains risques précis.

Sur l'institution de négociations obligatoires, les avis sont partagés : certains pensent que cette obligation conduit souvent à des négociations formelles, d'autres que l'employeur est au moins contraint d'aborder certains thèmes. La disposition témoigne en tout état de cause de la réticence des employeurs à prendre en compte spontanément certaines améliorations.

Quel syndicalisme en France ?

- Les syndicats ont été autorisés tardivement en France, en 1884, après un siècle pendant lequel la loi Le Chapelier de 1791 a interdit les ententes pour défendre des intérêts communs. Le syndicalisme a dû s'imposer dans la violence face à cette interdiction et à des employeurs qui n'acceptaient que le contrat individuel. Ces luttes le marqueront : avec la Charte d'Amiens et le choix de l'anarcho-syndicalisme en 1906, le syndicalisme se proclame indépendant des partis tout en prônant la disparition du salariat et du capitalisme : il prend alors des positions politiques au sens plein du terme. Cette tradition est encore présente : même quand il s'est éloigné des partis politiques (telle la CGT et le parti communiste, longtemps très proches), plusieurs confédérations syndicales sont porteuses d'un projet de société, pas seulement de revendications. C'est le cas quand la CFDT organise une consultation sur le travail (« Parlons travail », 2016, et « Le travail et vous », 2025) ou quand les statuts de la CGT s'opposent à l'exploitation capitaliste et prônent « la lutte contre la xénophobie, le racisme et toutes les exclusions ».

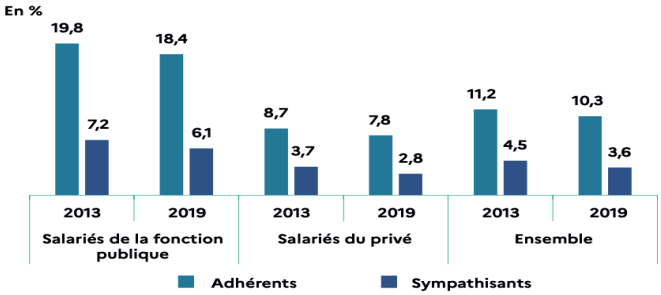
- Aujourd'hui, le syndicalisme français est numériquement faible.

S'agissant de la syndicalisation, l'enquête de la Dares sur les conditions de travail (*Léger repli de la syndicalisation en France entre 2013 et 2019*, Dares analyses, février 2023) l'établit périodiquement. En 2019 (dernier chiffre disponible), la baisse est modérée mais nette par rapport aux données précédentes de 2013. Le taux global de syndicalisation est passé de 11,2 % à 10,3 % mais recouvre une différence importante entre le secteur privé (passé de 8,7 % à 7,8 %) et la fonction publique (de 19,8 % à 18,4 %). Les points forts du privé sont l'activité financière et l'assurance, l'industrie, les transports, la santé et l'action sociale mais dans tous ces secteurs, sauf le premier, la syndicalisation baisse.

Sans que la Dares donne de chiffres, la syndicalisation est liée à la taille des entreprises et, lorsqu'il n'existe pas d'institutions représentatives du personnel, les syndicats sont absents. C'est fréquemment le cas dans certains secteurs, comme le commerce, la construction, l'hôtellerie-restauration.

La Dares mentionne en outre une faible participation des adhérents aux activités syndicales : 59 % des adhérents n'y participent jamais, 19 % occasionnellement et 31,6 % seulement régulièrement. C'est une vraie transformation du syndicalisme : les adhérents délèguent l'action aux syndicalistes qui occupent une fonction dans le syndicat ou dans les instances de l'entreprise.

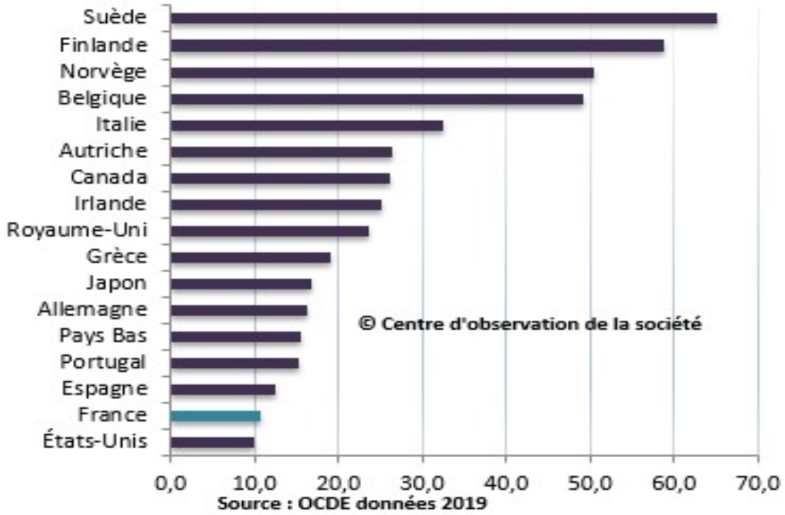
Part des adhérents et des sympathisants selon le secteur entre 2013 et 2019



Source : Dares analyses, février 2023

Le taux de syndicalisation en France est bien inférieur à celui d'autres pays d'Europe, notamment les pays du nord, dont certains sont au-delà de 50 %. Il est vrai que le modèle social y est très différent. Les syndicats se placent sur un plan plus strictement professionnel et revendicatif. Surtout, la démocratie sociale y est plus puissante : les représentants des salariés participent à la gestion des entreprises et le droit social y résulte essentiellement des accords collectifs, alors qu'en France, la loi reste le principal support du droit. Enfin, en Suède, en Norvège, en Finlande, l'adhésion syndicale apporte des avantages matériels (assurance chômage au-delà des minima et, parfois, bénéfice exclusif des conventions collectives).

Taux de syndicalisation selon les pays



Source : OCDE données 2019

- Autre signe d'un relatif déclin, la participation aux élections professionnelles en France n'est pas très élevée et a tendance à baisser. Dans le secteur privé, elle était de 43 % pour le cycle électif 2013-2016, de 38 % sur le cycle suivant 2017-2020, elle est de 36,5 % sur le cycle le plus récent. Cependant, ces chiffres sont minorés par la grande faiblesse des votes des TPE (4 % des inscrits). La participation est nettement meilleure et de niveau honorable (58,8 %) si l'on ne prend en compte, sur le cycle 2021-2024, que les élections aux CSE. Dans ce cadre, sont représentatives au niveau national, en 2025, dans l'ordre, la CFDT (en tête de manière assez marquée, avec un poids de 30,88 % des voix), la CGT (25,70 %), FO (17,27 %), la CGC (15,01 %), la CFTC (11,14 %).

- Les organisations syndicales sont tenues de publier leurs comptes, transparence exigée pour la reconnaissance de leur représentativité. En 2017, la Cour de cassation a jugé (arrêt du 22 février 2017) que cette publication conditionnait l'exercice de leurs prérogatives. Pourtant,

la situation financière des syndicats est peu ou pas étudiée, d'autant que les différents niveaux s'emboitent entre eux, en se reversant certains montants de manière croisée (certaines sommes remontent et d'autres descendent). L'on sait que, en ce qui concerne les confédérations nationales, les cotisations n'y sont pas majoritaires, représentant par exemple à la CFDT un tiers des ressources, sans doute moins dans d'autres syndicats (20 ou 25 % ?).

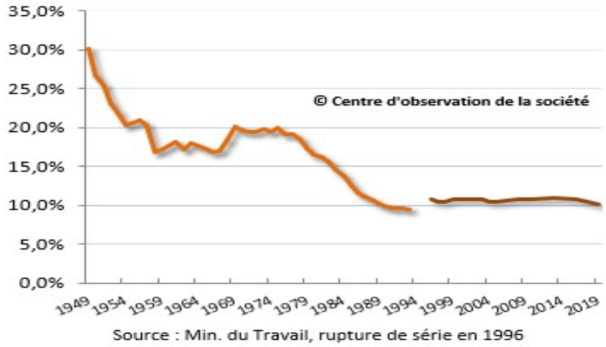
Du moins connaît-on les types de ressources dont bénéficie un syndicat : aux cotisations s'ajoutent, dans les grandes entreprises, des subventions de l'employeur, souvent objet d'un accord. Les employeurs mettent également à disposition des moyens de fonctionnement et supportent le poids des heures de délégation, en fonction de leur taille. Depuis 2014, un fonds paritaire répartit entre les organisations syndicales le produit d'une contribution nationale employeurs (0,016 % de la masse salariale) et d'une subvention de l'État, au total 142,4 millions aujourd'hui, pour rémunérer la conduite de politiques paritaires, la participation à des politiques relevant de l'État et la formation des salariés appelés à exercer des responsabilités syndicales. L'État et les employeurs subventionnent donc fortement les syndicats, ce qui est, quoi qu'on en dise, un signe de faiblesse. Dans un rapport de 2024 portant sur l'Association de gestion de ce fonds, la Cour des comptes en critique la complexité et parfois le flou, considérant qu'il faudrait améliorer la transparence de cette gestion.

Les faiblesses des organisations syndicales : les causes

- L'affaiblissement des organisations syndicales est d'abord dû aux transformations du monde du travail. Depuis les années 50, qui ont connu une forte syndicalisation (30 %), les entreprises se sont transformées et, surtout, la population ouvrière, pour laquelle le militantisme syndical représentait un ciment, a beaucoup diminué. S'ajoute à ce phénomène la place accrue dans les entreprises des CDD ou des intérimaires, dont le taux de syndicalisation est faible par nature. En définitive, la tertiarisation des emplois, l'augmentation générale des qualifications, le développement d'une conception plus individualisée des carrières et la montée des contrats précaires ont bousculé le monde syndical. Le syndicalisme ne redeviendra pas un syndicalisme massivement militant.

Au demeurant, dans les pays étrangers de forte syndicalisation, le moteur de l'adhésion est l'intérêt, soit pour renforcer le poids d'un syndicat reconnu qui porte des revendications précises que l'on espère voir aboutir, soit que certains avantages ne s'appliquent qu'aux syndiqués, comme en Suède où le syndicat gère des caisses d'assurance chômage et où l'adhésion permet de mieux couvrir le revenu.

L'évolution du taux de syndicalisation



Source : Min. du Travail, rupture de série en 1996

- Autre cause de faiblesse, l'absence d'unité syndicale et la dispersion des organisations.

Dans les pays de forte syndicalisation, notamment en Allemagne et dans les pays scandinaves, le syndicalisme, avec une ou deux confédérations dominantes, plus rarement trois, est plus unifié qu'en France.

En France, le syndicalisme est éclaté, avec de fortes différences entre syndicats dans la conception de leur rôle : il existe cinq confédérations (la CFTC, Confédération française des travailleurs chrétiens, la CGT, Confédération générale du travail, la CFDT, Confédération française démocratique du travail, FO, Force ouvrière, la GCC, Confédération générale des cadres), auxquelles il faut ajouter l'UNSA (Union nationale des syndicats autonomes), la FSU (Fédération syndicale unitaire) et Solidaires, implantés essentiellement dans le secteur public). Dans les faits, il existe un camp réformateur (CFDT, CFTC, UNSA), parfois plus sensible à certains thèmes (la qualité de la vie au travail, la participation des représentants du personnel aux décisions) et un camp plus protestataire (FO et la CGT, la FSU et Solidaires), plus attaché aux formes traditionnelles de revendication, journée d'action, grèves, manifestations, parfois moins enclin au compromis. Cet éparpillement affaiblit le syndicalisme, qui ne parle pas toujours d'une seule voix.

- Par ailleurs, héritage sans doute d'une tradition de confrontation entre patrons et syndicalistes, l'hostilité d'une partie des employeurs et les pratiques de discrimination envers les responsables syndicaux freinent la syndicalisation. En 2019, une étude du Défenseur des droits reposant sur une enquête auprès des salariés montrait que, selon 29% d'entre eux et 50 % des salariés syndiqués, les discriminations syndicales étaient fréquentes. Un tiers des salariés interrogés estimait que la peur des représailles de la part de l'employeur est le facteur qui dissuade le plus les salariés de s'engager dans une activité syndicale. Plus de quatre actifs sur dix (42%) considéraient que l'exercice d'une activité syndicale représentait un risque pour son emploi ou son évolution professionnelle, et près de sept sur dix (66%) parmi les personnes syndiquées. La plupart du temps, les discriminations syndicales rapportées par les victimes se sont manifestées par l'absence d'avancement professionnel, par des blocages dans l'évolution de la rémunération, et par la dégradation du climat relationnel ou des conditions de travail.

- Cause souvent méconnue, l'importance de la loi en France dans l'élaboration du droit social, malgré quelques aménagements tendant à laisser une plus grande place à la démocratie sociale.

En France, la loi est première et le dialogue social second. L'article 34 de la Constitution confie à la loi le soin de déterminer *« les principes fondamentaux du droit du travail […] »*. Le Conseil constitutionnel n'a jamais considéré que l'alinéa 8 du préambule de 1946, qui affirme la participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail, venait restreindre le domaine de compétence du législateur. Il a réduit la compétence des partenaires sociaux à la mise en œuvre de la loi ou à l'adoption de dispositions plus favorables. Les partenaires sociaux n'ont ainsi pas de « domaine réservé », comme c'est le cas dans des pays étrangers, où les partenaires sociaux sont forts de ce fait.

Ainsi, en Allemagne, la loi fondamentale garantit aux partenaires sociaux toute liberté pour négocier les conditions de rémunération et de travail dans les branches. L'État n'intervient qu'en cas de carence : depuis 2015, il a ainsi institué un salaire minimum. Il en est de même

au Danemark, où les questions relatives aux conditions de travail et aux rémunérations sont déterminées par des accords collectifs, sans intervention de la loi, tout comme en Norvège, en Suède, en Belgique.

En France, comme indiqué ci-dessus, pour donner davantage de place aux partenaires sociaux dans la définition de réformes nationales, la loi de modernisation du dialogue social du 31 janvier 2007 prévoit que les pouvoirs publics, outre l'organisation d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives sur les projets de réformes concernant les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle, peuvent demander aux partenaires sociaux de négocier sur ce thème. Si les partenaires sociaux parviennent à un accord, son contenu sera transcrit dans la loi. Dans ce cadre, la loi reste donc juridiquement le support du droit mais elle laisse une place à la négociation préalable dans un domaine que les pouvoirs publics souhaitent réformer.

Le dispositif a favorisé des accords importants : l'accord national interprofessionnel (ANI) sur la représentativité syndicale du 10 avril 2008 a été transcrit dans la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale ; l'accord du 13 janvier 2013, transcrit dans la loi du 14 juin 2013 sur la sécurisation de l'emploi, a modifié le droit sur des points essentiels (taxation des contrats courts, institution d'un compte personnel de formation, généralisation d'une complémentaire santé en entreprise, création des accords de maintien dans l'emploi en cas de difficultés économiques de l'entreprise).

Le dispositif a toutefois des limites : il reste à la discrétion du gouvernement et n'engage pas la responsabilité des partenaires sociaux comme le ferait l'attribution d'une pleine compétence sur certains sujets. Le choix est celui d'un entre-deux qui entend renforcer les syndicats mais reste dépendant de la volonté étatique. Celle-ci semble aujourd'hui affaiblie.

Autre témoignage de la volonté de favoriser le développement du dialogue social, cette fois-ci au niveau local, les textes ont permis aux accords de branche de préciser la loi sur des points essentiels et aux accords d'entreprise d'y déroger dans certains domaines.

Les ordonnances de 2017 ont ainsi confié aux accords de branche compétence pour encadrer le recours aux contrats courts (durée, renouvellement, délai de carence) et les nouveaux contrats de chantier, dispositions qui jusqu'alors relevaient de la loi.

Dans le même esprit, ces ordonnances, outre qu'elles ont élargi le champ et la portée des accords d'entreprise, ont rationalisé les accords collectifs signés à ce niveau qui permettent de modifier les contrats de travail même en cas de désaccord du salarié et, ainsi, de déroger à la loi : à condition d'avoir pour objectif soit de préserver et développer l'emploi, soit de « répondre aux nécessités de bon fonctionnement des entreprises » (motif très large), ces nouveaux accords dits « de performance collective » permettent de modifier les rémunérations, le temps de travail et les conditions de mobilité professionnelle et géographique des salariés, leurs dispositions se substituant obligatoirement aux dispositions contraires du contrat de travail. Le salarié qui refuse la modification de son contrat peut être licencié.

Le Comité d'évaluation des ordonnances travail de 2017 montre que les entreprises se sont saisies des nouveaux types d'accord prévus par les ordonnances, souvent dans les grandes

entreprises. Force est toutefois de constater que la revivification du dialogue social parfois attendue des ordonnances n'a pas eu lieu : la simplification des instances de représentation dans l'entreprise a eu des effets pervers sur la qualité du dialogue social[2] et, après avoir augmenté de 2026 à 2021 pour atteindre 17,8 % des entreprises, la proportion des entreprises de plus de 10 salariés ayant engagé une négociation dans l'année est redescendue ensuite à 16,2 %.

- Les salariés ont par ailleurs, avec les syndicats, une relation complexe. Le baromètre du dialogue social CEVIPOF de novembre 2024 montre ainsi qu'une majorité de salariés fait davantage confiance aux collègues, au responsable immédiat, voire à la direction de l'entreprise qu'aux responsables syndicaux (48 % de confiance). Il est vrai toutefois que la confiance envers les syndicats en tant qu'institutions a nettement augmenté en 2023 (42 % contre 36 % l'année précédente), regain explicable par l'unité des manifestations contre la loi retraites. Il faut au demeurant noter que cette confiance a toujours été plutôt basse (51 % en 1978). La critique de syndicats « trop politisés » revient souvent dans les enquêtes d'opinion.

Toutefois, dans la même enquête, lorsqu'une question plus précise est posée au salarié (en qui avez-vous confiance pour défendre vos intérêts en tant que salarié ?), le score des syndicats monte à 60 %, même s'il est encore distancé par la coordination avec les collègues (75 %) ou la discussion avec la hiérarchie (65 %). Les personnes interrogées jugent au demeurant, à 80 %, que le dialogue social existe et qu'il est efficace dans leur entreprise. Elles ont de plus une idée précise des thèmes prioritaires qu'il doit aborder. Il est donc possible que le niveau modeste de confiance envers les syndicats recouvre une différence d'appréciation entre l'action telle qu'elle est connue et appréciée dans l'entreprise et l'image des syndicats au niveau national, moins positive : un sondage réalisé par l'Institut Montaigne en 2023 jugeait l'action syndicale dans l'entreprise efficace à 55 %, bien plus qu'au niveau national (35 %).

- Enfin, la politique suivie depuis 2017 n'a pas été favorable aux organisations syndicales.

Comme mentionné ci-dessus, les ordonnances du 22 septembre 2017 ont simplifié l'organisation de la représentation des salariés dans l'entreprise, avec l'institution d'un Comité social et économique fusionnant les missions des délégués du personnel, du Comité d'entreprise et du CHSCT.

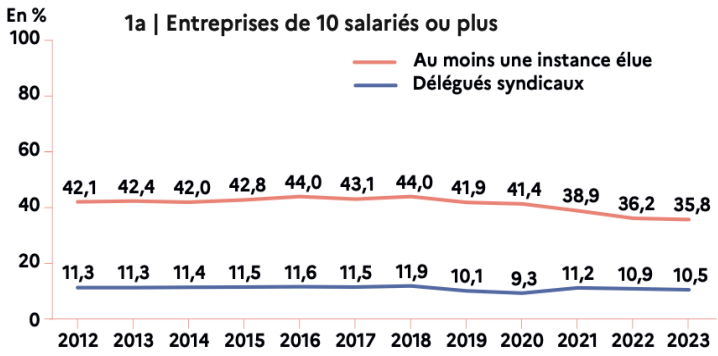
Conséquence pour une part de la réforme et, pour une part sans doute, de la poursuite du déclin des adhésions, la DARES constate (février 2025) que le nombre d'entreprises de plus de 10 salariés disposant d'une instance de représentation du personnel a fortement diminué, passant de 44 % en 2018 à 35,8 % en 2023, tandis que la part des entreprises disposant au moins d'un délégué syndical est passée de 11,9 % à 10,5 %. Cette diminution accentue les différences déjà très marquées selon la taille des entreprises. En 2023, presque les ¾ des entreprises de 10 à 49 salariés (73,6 %) n'ont aucune représentation du personnel, tandis que 82,6 % des entreprises de 50 à 299 salariés ont une instance élue (CSE) et 35 % un délégué syndical. Les entreprises de plus de 300 ont toutes un CSE et 85,6 % un délégué syndical. Ces disparités créent des inégalités sociales et des disparités entre salariés en termes de protection.

[2] Cf. la fiche concours sur les ordonnances du 22 septembre 2017

La diminution du nombre des instances s'explique par une concentration plus grande des responsabilités (celles des délégués du personnel, du Comité d'entreprise et du CHSCT) sur un nombre d'élus moindre : les représentants élus, souvent des syndicalistes, ont le sentiment d'être submergés par des réunions trop lourdes et des missions trop diverses. Ils se découragent, d'autant que cet accroissement des responsabilités s'est accompagné d'une réduction de leur nombre et donc des moyens accordés en terme de décharge d'heures. En 2022, un bilan très critique de la CFDT incriminait un nombre d'heures de délégation insuffisant pour travailler en proximité avec les salariés, des réunions du CSE trop chargées, des élus insuffisamment formés pour faire face à l'ensemble des questions économiques, sociales, juridiques ou de santé au travail abordées et une lassitude généralisée.

Ce contexte a accru un risque déjà souligné dans un ouvrage de 2022 (*Le syndicalisme d'après, ce qui ne peut plus durer*, J-M Perrot), celui d'un syndicalisme institutionnel, où les syndicalistes passent une grande partie de leur temps à siéger dans diverses instances, où le militantisme des salariés ordinaires est limité et où les responsables syndicaux s'éloignent de leur base.

Évolution de la couverture des entreprises par des délégués syndicaux ou une instance élue de représentants du personnel



Source : DARES, 2025

Autre signe défavorable au syndicats, l'État a voulu, dans la période récente, reprendre la main sur l'assurance chômage, jusqu'alors gérée de manière paritaire par les partenaires sociaux. Cette volonté traduisait l'analyse du Président de la République selon laquelle les organisations syndicales, utiles dans l'entreprise, n'avaient pas à intervenir au niveau national, car elles ne représentaient pas, selon lui, l'intérêt général. Après avoir inscrit dans la loi que les pouvoirs publics pouvaient « cadrer » les négociations entre partenaires sociaux en leur imposant d'atteindre certains objectifs, le gouvernement a choisi, par décret du 26 juillet 2019, de définir lui-même les règles applicables à l'assurance chômage, situation qui s'est poursuivie jusqu'à fin 2023. L'État a ensuite rejeté le projet négocié par les partenaires sociaux et préparé un autre texte. La dissolution de l'Assemblée nationale a permis de revenir à une convention définie par les partenaires sociaux mais l'immixtion de l'État a été mal vécue. Les syndicats regrettent que l'État leur dicte leurs conclusions et affirment avec vigueur qu'en défendant la démocratie et l'expression des travailleurs dans l'entreprise, ils défendent eux aussi l'intérêt général.

Dans la période, les heurts sur les réformes des retraites (d'abord celle préparée en 2020 puis celle de 2023) ont créé des tensions, les organisations syndicales considérant qu'elles n'avaient pas été invitées à une véritable concertation sur la préparation de ces mesures, d'autant que les conditions d'adoption de la réforme de 2023 ont été contestées.

Les forces des organisations syndicales

En définitive, la grande force des organisations syndicales est que leur présence conduit à négocier des accords, notamment au niveau des entreprises. Force est de constater que le constat vaut surtout pour les entreprises d'une certaine taille. Ainsi, la Dares souligne (in *La négociation collective d'entreprise en 2023,* mai 2025) que les 16,2 % des entreprises de plus de 10 salariés qui ont ouvert au moins une négociation collective dans l'année emploient 61,4% des salariés. La propension à négocier est très élevée (81,8 %) dans les entreprises pourvues d'au moins un délégué syndical et ce sont les grandes entreprises qui sont dans ce cas. Inversement, la propension à négocier des entreprises qui ne disposent pas de délégué syndical mais seulement d'élus au CSE est nettement plus réduite (23,9 %).

Au niveau national, les syndicats sont traditionnellement reconnus comme des « corps intermédiaires » qui servent de contre-poids au pouvoir politique, défendent certains principes, mènent aussi des débats d'idées et créent des liens entre Français. Ces corps sont souvent moins puissants aujourd'hui (c'est également le cas des partis politiques, voire de la presse), dans un pays plus fracturé et plus méfiant que naguère envers les institutions. Ces multiples formes de représentation des citoyens sont nécessaires, pour la formation qu'elles apportent, la mise en forme de leurs aspirations et la pression qu'elles exercent pour le changement.

En définitive, une qualité du dialogue social à améliorer pour mieux répondre aux attentes des travailleurs

Tout en reconnaissant l'existence des « déserts syndicaux » mentionnés supra, en particulier dans les entreprises petites et moyennes, les experts soulignent souvent, pour démontrer la vitalité du dialogue social, le pourcentage important des travailleurs couverts par une convention collective (98 % contre 32 % en moyenne dans l'OCDE). L'importance de ce pourcentage est toutefois liée aux conventions collectives de branche qui, parce qu'elles sont « étendues », régissent le droit applicable en particulier dans les entreprises où il n'existe pas de dialogue social. Or, il existe des doutes sur la qualité du dialogue social dans les branches, même si le bilan quantitatif des accords tiré par le ministère (in *La négociation collective en 2023*) est positif : en réalité, nombre de conventions de branche organisent une protection minimale contre le « dumping social ». Certes, conformément au diagnostic de 2014 qui déplorait un nombre excessif de branches professionnelles, cause d'un dialogue social peu dynamique, les branches ont été restructurées et leur nombre est passé de 900 à 230. La qualité n'a pas encore suivi : dans ses commentaires sur le bilan 2023 de la négociation collective (publié par le ministère du travail), la CFDT déplore que trop de négociations salariales de branche s'effectuent a minima et se traduisent uniquement par une simple mise en conformité. Elle note que la loi exige que les branches examinent les classifications au moins tous les 5 ans, ce qu'ont fait 35 % seulement des branches, 46 % ne l'ayant pas fait depuis plus de 10 ans et les autres depuis plus longtemps encore.

En outre, une étude du LIEPP de Science-Po (laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques) *Quel rôle pour la branche dans la définition des conditions d'emploi et de salaires en France ?* publiée en 2024 montre que la référence à la convention collective de branche applicable en théorie est en réalité à géométrie variable dans les entreprises, l'application variant selon les thèmes, pas très fréquente sur la politique salariale, davantage sur le temps de travail.

Au-delà, d'une manière plus générale, la qualité du dialogue social est mise en cause.

Les dysfonctionnements sont légion : appel récent de l'État à une négociation nationale sur la qualité de vie au travail après (et non avant) le vote de la loi sur les retraites de 2023 (la négociation a échoué) puis à un « conclave sur les retraites » pour amender la loi (négociation qui a échoué). Au niveau national comme au niveau local, les thèmes des conditions de travail et de la pénibilité du travail ne parviennent pas à s'imposer (en 2023, 3,9 % des entreprises ont engagé une négociation sur ces thèmes et 2,6 % sont parvenus à conclure) alors qu'ils apparaissent essentiels. Les comparaisons internationales montrent que ce désintérêt conduit à un mauvais classement de la France en ce domaine.

Le baromètre 2025 de l'IFOP sur l'état des relations sociales en entreprise montrent de plus une inquiétante divergence d'appréciation entre les dirigeants d'entreprise, qui évaluent très positivement le dialogue social dans l'entreprise, les salariés, plus réservés, et les représentants du personnel, souvent très critiques. Ceux-ci considèrent que la qualité du dialogue social s'est érodée depuis plusieurs années et voient majoritairement la direction de l'entreprise comme fermée, tendue et opportuniste. Ils soulignent des négligences dans certains domaines (santé au travail et lutte contre la pénibilité, domaines auxquels les salariés sont très sensibles), souhaiteraient une autre répartition du pouvoir dans l'entreprise et une consultation plus systématique des salariés.

Si l'on admet la définition du dialogue social donnée par l'Observatoire du dialogue social de la Fondation Jean Jaurès (« la recherche spontanée de compromis entre personnes physiques et morales aux intérêts divergents »), l'état des lieux est donc très mitigé. De même, les Présidents du comité d'évaluation des ordonnances soulignent dans leur « note conclusive » qu'il existe une forte demande des travailleurs d'être associés aux décisions les concernant et que la satisfaction de cette demande serait bénéfique à la compétitivité : il faudrait encourager les quelques expériences en ce sens. Le dialogue social devrait donc s'ouvrir à des thèmes neufs.

Toutefois, l'impulsion pour un renouveau ne pourrait venir que des chefs d'entreprise, du Medef et des autorités publiques : ils n'y sont manifestement pas prêts.