



# ETUDE SUR LE SUIVI ET L'EVALUATION DES ACCORDS NATIONAUX INTERPROFESSIONNELS

---

**Olivier Mériaux**  
**Sciences Po/UMR Pacte Grenoble**

**Rapport final**  
**Janvier 2015**

**Agence  
d'objectifs  
IRES**

# **Olivier Mériaux**

Chargé de recherche

Laboratoire Pacte (Politiques publiques, Action politique, Territoires)

UMR CNRS/Université de Grenoble

BP 48

38040 Grenoble cedex 9 – France

Mail : [olivier.meriaux@umrpacte.fr](mailto:olivier.meriaux@umrpacte.fr)

Mob : 0675052001

## **ÉTUDE SUR LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DES ACCORDS NATIONAUX INTERPROFESSIONNELS**

---

Rapport final

Janvier 2015

*Ce rapport a reçu le soutien financier de l'IRES (Institut de recherches économiques et sociales)  
et a été réalisé dans le cadre de l'Agence d'objectifs.*



# SOMMAIRE

<b>Introduction : Evaluer « ce que que la négociation produit », une préoccupation nouvelle pour les acteurs de la démocratie sociale.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Quand l'évaluation s'invite dans la négociation sociale.....</b>	<b>8</b>
1.1 Suivre et évaluer, deux démarches distinctes et complémentaires, mais deux démarches compliquées et risquées .....	9
1.2 Négocier et évaluer : des pratiques peu compatibles dans le système français de relations sociales ?.....	10
1.3 L'ANI « antichambre de la loi », quelles implications en termes de suivi et d'évaluation ?.....	14
<b>2. Le suivi et l'évaluation dans les textes .....</b>	<b>18</b>
2.1 Les Accords Nationaux Interprofessionnels, un corpus de texte de contenus et de formes variables .....	18
2.2 Le développement des clauses de suivi et d'évaluation au fil des accords.....	20
2.3 Les différents registres de suivi et d'évaluation identifiés .....	26
2.3.1 <i>Mesurer l'impact de « l'accord cadre » sur la dynamique de négociation aux niveaux inférieurs : .....</i>	<i>26</i>
2.3.2 <i>Vérifier l'application et identifier les effets induits : .....</i>	<i>27</i>
2.3.3 <i>Mesurer l'efficacité des dispositifs prévus par l'accord, en conditionnant le cas échéant le maintien de la mesure : .....</i>	<i>27</i>
2.3.4 <i>Evaluer la portée des clauses « expérimentales » pour en décider le maintien ou l'abrogation ultérieure : .....</i>	<i>28</i>
2.3.5 <i>Favoriser une compréhension partagée des mécanismes à l'œuvre au travers et identifier les solutions les plus efficaces au travers de démarches expérimentales : .....</i>	<i>29</i>
<b>3. Des textes à la pratique.....</b>	<b>31</b>
3.1 Des textes à la pratique : emploi et marché du travail .....	32
3.1.1 <i>Accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail.....</i>	<i>32</i>
3.1.2 <i>ANI du 8 juillet 2009 (« gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi ») : .....</i>	<i>33</i>
3.1.3 <i>ANI du 7 avril 2011 « accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi dans leur accès à l'emploi » : un cas unique de suivi et d'évaluation effectifs .....</i>	<i>35</i>
3.1.4 <i>L'accord du 11 janvier 2013 (« Pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés »).....</i>	<i>39</i>
3.2 Des textes à la pratique : santé-sécurité et conditions de travail.....	42
<b>4. Conclusion .....</b>	<b>45</b>

## Introduction : Evaluer « ce que que la négociation produit », une préoccupation nouvelle pour les acteurs de la démocratie sociale

En 2009, le « rapport Grignard » sur l'évolution de la CFDT<sup>1</sup> s'interrogeait sur la capacité du « *syndicalisme confédéré d'intérêt général* » revendiqué par la CFDT à défendre et à valoriser, auprès de ses adhérents et au-delà, « *les acquis du compromis* », dans un système de relations sociales caractérisé par le pluralisme et la concurrence syndicales.

Opérant un bilan de plusieurs séquences de réformes controversées (assurance-maladie 1995, retraites 2003, marché du travail 2008), le rapport analysait de manière très directe les insuffisances de l'organisation pour porter sa vision réformatrice, y compris auprès de ses militants. **Défendant rétrospectivement les choix stratégiques opérés, Marcel Grignard pointait surtout les « difficultés de l'appropriation et de l'évaluation » :** « *une fois que le débat est tranché on prend rarement les moyens de sa diffusion, de l'appropriation de ses conclusions à tous les niveaux afin de développer des pratiques qui vont avec (...) Notre politique est alors toujours pertinente dans son sens, mais désincarnée dans sa réalité, improductive au-delà de son sens, pour le travail des militants dans l'entreprise. Au-delà, et à cause de cela, nous souffrons d'un défaut d'évaluation et de capitalisation, non seulement après les grands événements interpro nationaux (ceux dont tout le monde parle), mais aussi sur les pratiques qui se développent dans l'ensemble de l'organisation (...) Nous peinons à tirer une évaluation collective des transformations dont nous sommes à l'origine, à capitaliser les pratiques mises en œuvre* » (p. 16).

Le rapport établissait le diagnostic des fragilités de la CFDT et des risques auxquels elle s'exposait en tant qu'acteur pivot du « changement négocié », en soulignant à de multiples reprises la nécessité de veiller à l'effectivité et aux effets de la négociation collective : « *L'objectif de la CFDT est d'ancrer la négociation collective dans la réalité sociale. Une telle ambition, pour réussir, nécessite d'être toujours en alerte sur ce à quoi sert une négociation et de veiller à ce qu'elle ne soit jamais un but en soi. Elle impose d'analyser ce qu'elle produit réellement, faute de quoi on court le risque de la rendre improductive* » (p. 15).

---

<sup>1</sup> *Le syndicalisme à un tournant... oser le changement !* Rapport présenté au Bureau National de la CFDT les 19-20 mai 2009.

Et c'est bien en partie un constat de carence que dressait Marcel Grignard sur ce plan : « *A défaut d'avoir su conceptualiser la négociation collective, évaluer ses résultats et actualiser régulièrement notre pratique, et parce qu'il fallait s'engager pour ancrer la place de celle-ci dans notre société, nous avons pu, parfois, nous laisser enfermer dans ces limites* » (p. 15). **Le « rapport Grignard » établissait ainsi un lien — rarement, si ce n'est jamais posé en tant que tel par une confédération syndicale française — entre le processus de légitimation de l'action et des choix stratégiques de l'organisation et les processus d'évaluation des « résultats » de la négociation collective.** Comme on le verra plus loin, les transformations de ce lien sont au cœur des mutations du système français de relations professionnelles. Paradoxalement, c'est une question tellement lourde d'enjeux pour les partenaires sociaux que ceux-ci préfèrent le plus souvent s'en tenir prudemment à distance...

Cinq ans après ce rapport, la CFDT, à l'initiative de Marcel Grignard, a souhaité dresser un tableau actualisé des modalités de suivi et d'évaluation des accords nationaux interprofessionnels (ANI). Alors que le statut de la négociation interprofessionnelle a fortement évolué depuis la « loi Larcher » de janvier 2007, l'intensification du travail des négociateurs depuis la mise en place de « l'agenda social » conduit à réinterroger les méthodes et pratiques héritées du passé, tant dans la conduite des négociations elles-mêmes que dans le suivi de l'application des accords et l'évaluation de leurs effets.

Au-delà d'un simple état des lieux, la démarche initiée par la CFDT vise également et surtout à **enclencher une dynamique d'amélioration des pratiques en la matière** ; au sein de la CFDT au premier chef, et le cas échéant en partageant cette réflexion avec l'ensemble des confédérations syndicales ou patronales intéressées au sujet. Selon son cahier des charges, cette étude doit ainsi « *contribuer à identifier des leviers et des freins à un développement des pratiques d'évaluation des ANI* » et déboucher sur des éléments de recommandations méthodologiques pour aider la CFDT — et peut-être d'autres organisations — à se doter de critères et de référentiels d'évaluation reliés aux objectifs définis dans les accords.

Le présent rapport restitue les principaux constats de la première phase de l'étude. Après avoir clarifié quelques notions et repéré comment la problématique du suivi et de l'évaluation des accords et de leurs effets a été abordée dans la littérature sur la négociation sociale et dans le contexte du système français de relations professionnelles (section I), on s'attachera à repérer les modalités prévues dans les textes et leur évolution dans le temps et selon les grands domaines de négociation (section II).

Dans un troisième temps, nous avons confronté les dispositions prévues dans les textes en matière de suivi et d'évaluation à leur mise en œuvre réelle, en nous concentrant sur deux grands domaines de négociation, celui de l'emploi et du marché du travail et celui de la santé-sécurité au travail (section III). Nous avons pour cela procédé à une analyse documentaire et à une série d'entretiens avec des négociateurs au sein de la CFDT, de Force Ouvrière et du MEDEF, ainsi qu'avec des hauts-fonctionnaires ayant suivi de près plusieurs négociations dans les années récentes.

Enfin, nous évoquons en conclusion quelques pistes de travail méritant selon nous d'être approfondies dans la seconde phase de l'étude, dans la perspective d'améliorer les pratiques de suivi et d'évaluation, au sein de l'organisation CFDT et peut-être aussi entre organisations représentatives au niveau interprofessionnel. Même si le climat social actuel n'encourage pas nécessairement les actions conjointes, tous les interlocuteurs que nous avons pu rencontrer partagent le sentiment que le système est arrivé à ses limites et qu'il est plus que temps de sortir le suivi et l'évaluation des accords interprofessionnels de l'ère du bricolage.

## 1. Quand l'évaluation s'invite dans la négociation sociale

Alors que la dernière décennie a vu l'évaluation des politiques publiques s'institutionnaliser en France sous toutes ses formes et à tous les niveaux — non sans connaître de multiples usages et instrumentalisation dans une période de contraintes budgétaires accrues et de restructuration profonde de l'appareil administratif — la sphère de la démocratie sociale est longtemps restée largement à l'écart du mouvement. « *Pratique introuvable* » dans la gestion paritaire de la formation professionnelle selon la Cour des Comptes en 2007<sup>2</sup>, l'évaluation — en tant qu'outil d'aide à la décision et au pilotage de l'action — paraît surtout très étrangère à la culture qui domine les relations sociales en France.

Méfiants vis-à-vis de tout ce qui peut incarner une volonté de mainmise de l'Etat ou une dérive technocratique, **les « partenaires sociaux » ont souvent assimilé tout effort de rationalisation des pratiques de gestion ou de négociation à une insupportable atteinte à la démocratie sociale.** Il est vrai que dans le cours tumultueux des relations entre la puissance publique et les acteurs sociaux, les démarches visant à « rendre compte » du bien fondé des décisions et du bon usage des ressources ont subi toutes les instrumentalisation possibles (de part et d'autre). Et dans les relations non moins compliquées entre les différentes strates des organisations syndicales et patronales, les revendications d'autonomie de chaque composante vont souvent de pair avec une grande opacité sur les résultats des actions et une circulation de l'information très maîtrisée.

Pour autant, **il nous semble qu'un mouvement irréversible est maintenant enclenché.** Les organisations syndicales et patronales, à tous les niveaux, ne peuvent plus aujourd'hui se soustraire à l'exigence d'évaluation de leur action, au nom de leur autonomie ou de leur légitimité propre. C'est bien d'ailleurs parce que **les déterminants de leur légitimité ont radicalement changé** — ce que le rapport Grignard avait très bien cerné — qu'elles doivent développer une vision précise et une évaluation fiable de leur action.

**C'est d'autant plus le cas s'agissant de la négociation au niveau interprofessionnel,** l'articulation entre les accords et la loi conférant de nouvelles responsabilités aux négociateurs des ANI, désormais pleinement reconnus comme « co-producteurs » de l'action publique. Dans un contexte

---

<sup>2</sup> Le terme employé par la Cour des Comptes dans son rapport public de 2007 sur la formation professionnelle, qui ne visait d'ailleurs pas uniquement les politiques des partenaires sociaux mais aussi celles de l'Etat et des Régions

socio-économique difficile, ou les attentes à l'égard des politiques publiques sont à la fois considérables et souvent déçues, les partenaires sociaux doivent eux aussi « rendre des comptes ».

### **1.1 Suivre et évaluer, deux démarches distinctes et complémentaires, mais deux démarches compliquées et risquées**

---

Evaluer les effets d'une politique dans sa globalité ou d'un dispositif précis suppose un pré-requis : que des mécanismes de suivi soient en place, qui permettent de disposer d'une information fiable et homogène sur l'effectivité des moyens mobilisés pour atteindre les objectifs visés, sur les *réalisations* engagées pour atteindre les *résultats* voulus. C'est en ce sens qu'il est cohérent que cette étude traite à la fois des mécanismes de suivi des accords interprofessionnels et des mécanismes d'évaluation. Mais il importe de bien souligner ce qui les distingue, car ces deux activités sont fréquemment confondues dans la pratique et le langage courant (par les partenaires sociaux comme par les acteurs des politiques publiques)<sup>3</sup> :

- **Le « suivi »** correspond à des activités de veille et de production d'informations visant à vérifier le degré d'application d'une norme ou d'une décision. Les pratiques de suivi se situent donc uniquement sur le registre de l'effectivité (« ce qu'on a prévu s'est-il mis en place? »), et elles constituent le premier niveau, nécessaire mais pas suffisant, d'une évaluation. A titre d'illustration, relèvent d'une démarche de suivi les initiatives prises pour comptabiliser le nombre d'accords signés aux niveaux inférieurs visant à mettre en œuvre le contenu d'un accord interprofessionnel. Ce « simple » suivi peut déjà s'avérer très compliqué à mettre en œuvre dans une structure aussi stratifiée qu'une confédération syndicale, avec ses fédérations, syndicats, structures territoriales, dans lesquelles l'information a généralement beaucoup de mal à circuler (et souvent encore plus dans le sens ascendant).
- **L'évaluation** au sens propre, vise à apprécier si et dans quelle mesure une décision produit les effets attendus, permet d'atteindre les objectifs fixés par le(s) décideur(s), à quel coût et dans quelles conditions. Dépassant la simple question de l'effectivité, les démarches d'évaluation peuvent ainsi se déployer sur différents registres d'analyse, celui de l'efficacité, de l'efficience, de la pertinence ou encore de la cohérence (interne

---

<sup>3</sup> Nous nous basons ici sur les concepts courants utilisés dans l'analyse des politiques publiques, et prenons appui sur les références les plus partagées dans ce domaine (cf bibliographie).

ou externe, entre le dispositif évalué et un autre). Analyser par exemple les impacts de telle mesure décidée par un accord sur les conditions de rupture du travail, observer sa diffusion dans différentes branches en procédant à des enquêtes de terrain ou en réalisant un repérage statistique, relève bien d'une démarche évaluative.

Cette question de la distinction entre le suivi et l'évaluation a alimenté beaucoup de débats théoriques en science politique et reste souvent un point d'achoppement dans la pratique des démarches évaluatives. Opérer une différence entre les réalisations et les résultats revient en effet à hiérarchiser des moyens et des fins, ou des fins entre elles. Or toute décision négociée nécessite une part de compromis entre les priorités des différentes parties prenantes à la décision. Cette logique du compromis et le jeu de concessions réciproques qui l'accompagne obscurcit la hiérarchie des objectifs initiaux, fait émerger des finalités secondaires, contraint des décideurs à renoncer à tel objectif pour préserver tel autre. Il n'est pas rare non plus que des décisions purement symboliques soient prises, dont tous les acteurs savent par avance qu'elles n'auront aucune effectivité mais qui permettent à l'un d'entre eux d'afficher vis-à-vis de ses mandants qu'il a obtenu gain de cause, et en contrepartie fera preuve de souplesse sur un autre point.

Dans ces conditions, **l'évaluation, avec sa logique de dévoilement, est un exercice risqué**, qui peut conduire à « détricoter » des compromis fragiles et à en montrer les limites. De ce point de vue également, **les décisions issues d'un accord interprofessionnel ne sont pas si éloignées des décisions politiques classiques, et les ambivalences des décideurs vis-à-vis de l'évaluation finalement assez proches** : qu'il s'agisse d'un acteur politique ou des négociateurs d'un accord collectif, on comprend bien l'intérêt du regard objectif (ou distancié) de l'évaluation pour éclairer la décision et l'action, mais on se méfie aussi de ce qu'elle peut révéler des coulisses de la décision, des faux-semblants et des ratés de l'action.

## **1.2 Négocier et évaluer : des pratiques peu compatibles dans le système français de relations sociales ?**

---

Si la question du suivi et d'évaluation a toujours préoccupé les spécialistes de l'analyse des politiques publiques, elle a revanche très peu intéressé les universitaires et chercheurs spécialisés dans le domaine de la négociation, y compris dans le champ social. En parcourant les principales sources de la littérature sur le sujet, on peine en réalité à identifier des travaux portant directement sur le sujet. Ce n'est qu'indirectement, en

lisant en creux quelques auteurs importants, que l'on peut s'efforcer de formuler quelques hypothèses sur les liens entre négociation et évaluation.

Les approches générales de la négociation et les modèles formalisés de déroulement d'un processus de négociation n'ont jamais réellement traité de la question de l'articulation entre activité de négociation et activité d'évaluation. Si ce n'est pour mettre en évidence, dans certaines modélisations de la négociation distributive, que les négociateurs évaluent « en continu » la « meilleure solution possible » pour conclure. Mais la question de l'évaluation des résultats de la négociation n'est en tant que telle jamais abordée, ni même celle des processus concrets d'analyse de la situation *ex ante*, permettant par exemple à un négociateur d'avoir une certitude raisonnable sur le fait que telle hypothèse de compromis constitue une *best issue*.

Ce désintérêt des experts en négociation pour une question aussi centrale pour l'action publique constitue une réelle énigme. Sans doute **cette absence dit-elle quelque chose sur les conceptions dominantes de la négociation chez les acteurs qui la pratiquent.**

Ainsi, certaines approches ont tendance à voir la négociation plutôt comme un art, fonction avant tout du talent du négociateur, alors que d'autres plutôt comme une technique, susceptible de s'apprendre, d'être perfectionnée et outillée<sup>4</sup>. Le fait que les acteurs de la négociation sociale en France n'avaient jamais, jusque très récemment, réellement porté attention au suivi et à l'évaluation des accords n'indique-t-il pas au fond la domination d'une vision très « artistique » du processus de négociation ? À écouter les responsables syndicaux ou patronaux raconter les « rounds » des négociations interprofessionnelles, tout ou presque serait affaire d'intuition, de *vista* individuelle, de capacité des acteurs en scène à comprendre et anticiper ce qui se joue dans les coulisses.

Dans ses travaux, Christian Thuderoz, sociologue spécialiste de la négociation sociale, montrent que les négociateurs doivent évoluer sur différents registres pour arriver à leurs fins<sup>5</sup>. Très fréquemment, ils seront ainsi amenés à complexifier et/ou simplifier le problème, à universaliser et/ou singulariser le problème, en gérant à la fois les interactions avec les parties adverses et en veillant à maîtriser le « rapport de mandature » qui les lie à ceux qu'ils représentent (c'est la « négociation intra-organisationnelle »). Par ailleurs, à écouter les témoignages de différentes parties-prenantes à la négociation interprofessionnelle, on comprend bien qu'il est essentiel pour le négociateur de préserver au maximum ses marges

---

<sup>4</sup> BOURQUE (R.), 2021, « Négocier est un métier, un vrai métier, et cela s'apprend – Entretien avec Claude Rioux », *Négociations*, n°1, p. 101-121

<sup>5</sup> THUDEROZ (C), 2009, « Régimes et registres de négociation », *Négociations*, 2009/2, n°12, pp. 107-118

de manœuvre, en particulier pour requalifier les problèmes et amener les parties adverses sur sa propre problématisation de la situation (ce qui détermine déjà en grande partie le type de solution à négocier).

On peut concevoir que dans ces conditions, une évaluation un tant soit peu rigoureuse des acquis de l'accord précédent sur le sujet (*ex post*) ou des différentes options défendues par les parties prenantes (*ex ante*) puisse s'avérer assez perturbatrice pour des négociateurs habitués à « tordre » quelque peu la réalité. Surtout, dans un système où la liberté de manœuvre des représentants qui détiennent le mandat de négocier est étroitement surveillée, toute évaluation rétrospective des effets d'une précédente négociation, ou tout engagement à suivre ou évaluer la mise en œuvre d'un accord risque de compliquer la gestion du rapport de mandature, *a fortiori* dans un contexte de concurrence entre organisations.

Sur un plan plus culturel, les carences constatées en matière de suivi et d'évaluation dans la négociation sociale française, n'indiqueraient-elles pas une réticence partagée à considérer que le fruit de la négociation est une décision collective, qui doit être assumée par l'ensemble des signataires et dont la mise en œuvre doit être effective ? Dans un système de relations sociales où les acteurs ont longtemps et souvent privilégié la « négociation-manifestation » plutôt que la « négociation-contrat »<sup>6</sup>, la question de l'évaluation des accords collectifs passe en effet nécessairement au second plan, avec celle de leur mise en œuvre effective.

Pour qui s'intéresse à l'évolution de notre système de relations professionnelles, l'émergence de la question du lien entre négociation et évaluation est intéressante à plus d'un titre. On peut faire l'hypothèse que **le développement de procédures de suivi et d'évaluation des accords interprofessionnels correspond à un mouvement de rationalisation des processus de négociation qui ne va pas de soi dans la culture française des relations sociales**. Instruire cette question suppose de passer en revue toute une série de variables et de caractéristiques héritées de l'histoire :

- au sein des organisations : rapport entre l'expertise et l'action militante, conceptions du rôle de l'échelon confédéral, articulation entre l'agenda revendicatif et les fonctions de régulation dans la sphère du « partenariat social » ;
- dans les rapports les parties prenantes à la négociation : statut de l'accord interprofessionnel, nature des engagements « contractuels » et du compromis, conceptions de la négociation « de bonne foi » ;
- dans les rapports entre les « partenaires sociaux » et la puissance publique, sous l'angle des règles et procédures (par ex. articulation entre autonomie conventionnelle et prérogatives du Législateur) et

---

<sup>6</sup> MOREL (C), 1991, « La drôle de négociation », *Gérer et comprendre*, Mars, 4 –20.

des jeux tactiques sur la distribution des responsabilités et l'imputation des décisions.

Si la question de l'effectivité des accords et de l'évaluation « de ce que produit la négociation » se pose aujourd'hui (enfin !), c'est aussi que les effets de la réforme des règles de représentativité et de validité des accords issu de la loi du 20 août 2008 se font pleinement sentir : la prééminence du critère d'audience pour établir la représentativité des organisations syndicales les contraint à devoir davantage démontrer leur utilité et leur capacité d'action effective. Et au même titre que d'autres structures, les syndicats doivent faire face à un mouvement de désinstitutionnalisation et d'individualisation des liens sociaux qui change profondément la nature de la relation à l'adhérent.

### 1.3 L'ANI « antichambre de la loi », quelles implications en termes de suivi et d'évaluation ?

---

Au sommet de la hiérarchie des normes conventionnelles, les accords interprofessionnels ont toujours eu un poids symbolique énorme dans la dramaturgie des relations sociales en France, parfois démesuré par rapport à leur contenu effectif. Archétype de la négociation « de régulation », la négociation interprofessionnelle entretient un lien étroit avec les sommets de l'Etat. Soumise à l'influence du politique, elle s'est apparemment autonomisée. Le Législateur en effet lui-même reconnu, depuis la loi « modernisation du dialogue social » du 31 janvier 2007 (« Loi Larcher ») l'Accord National Interprofessionnel comme la source légitime d'une « négociation légiférante », désormais inscrite à l'article I du Code du Travail<sup>7</sup>.

Bien que les questions doctrinales et pratiques sur l'articulation de la compétence normative des partenaires sociaux et les prérogatives du Parlement restent nombreuses et controversées<sup>8</sup>, l'institutionnalisation d'une nouvelle forme d'équilibre entre démocratie sociale et démocratie politique est enclenchée.

La pratique (désormais « sanctuarisée » ?) de « l'Agenda Social » et les engagements politiques pris par les gouvernements successifs de « respecter l'esprit et le texte » des accords conclus ont « dopé » la dynamique de négociation : comparée à la décennie précédente, la période 2008-2013 a été exceptionnellement riche en accords interprofessionnels, avec 37 accords signés<sup>9</sup> (hors-avenants) qui couvrent tous les domaines des relations de travail, et parfois en débordent le périmètre « classique » (accord du 18 avril 2012, « accès au logement pour favoriser l'accès à l'emploi »). Dans un contexte économique toujours difficile, la régulation du marché du travail et

---

<sup>7</sup> « Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation.

A cet effet, le Gouvernement leur communique un document d'orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options.

Lorsqu'elles font connaître leur intention d'engager une telle négociation, les organisations indiquent également au Gouvernement le délai qu'elles estiment nécessaire pour conduire la négociation.

Le présent article n'est pas applicable en cas d'urgence. Lorsque le Gouvernement décide de mettre en oeuvre un projet de réforme en l'absence de procédure de concertation, il fait connaître cette décision aux organisations mentionnées au premier alinéa en la motivant dans un document qu'il transmet à ces organisations avant de prendre toute mesure nécessitée par l'urgence. »

<sup>8</sup> Couturier (G.), Akandji-Kombé (JF) (dir), 2013, *Compétitivité des entreprises et sécurisation de l'emploi – le passage de l'accord à la loi*, actes des rencontres sociales de la Sorbonne, volume I, Paris, IRJS Editions, 182 p.

<sup>9</sup> Nombre d'ANI « de base » signés entre 2008 et 2013 selon les bilans annuels de la négociation collective.

les politiques d'emploi (en particulier pour les jeunes, avec quatre accords successifs sur ce thème en 2011) ont été des thèmes majeurs de négociation.

Indépendamment des controverses juridiques ou des conflits d'analyses sur la pertinence des réformes engagées par voie d'accord ces dernières années, **la prolifération de la « négociation légiférante » est susceptible de poser toute une série de problèmes aux organisations syndicales et patronales dans la conduite, le suivi et l'évaluation des résultats de la négociation interprofessionnelle :**

- l'inévitable et périlleuse « transposition » de l'ANI à la loi<sup>10</sup> s'accompagne d'un brouillage des périmètres de responsabilité des partenaires sociaux et des pouvoirs publics et opère une **bascule entre la régulation paritaire et un univers de gouvernance multi-acteurs** dont les circuits sont complexes, en partie opaques et les procédures pas totalement définies : signataires, non-signataires, administrations publiques et institutions paritaires, parlementaires, lobbys, représentants des collectivités, tous sont amenés à intervenir dans le « service après vente » de l'accord (en premier lieu pour préserver leur intérêts et objectifs propres dans la transcription législative du texte conventionnel), dans son suivi et le cas échéant dans son évaluation.

Comme on le verra à propos des réformes du marché du travail de 2013, des procédures se mettent lentement en place à l'instigation des pouvoirs publics généralement, au moins pour assurer le suivi de la mise en œuvre de certaines dispositions (de manière sélective). Les signataires d'un accord ne se retrouvent-ils pas du coup en partie **dépossédés de leur décision et déresponsabilisés**, d'autant plus lorsqu'ils rencontrent des difficultés à reconnaître leur volonté initiale au fil de la transposition législative et des traductions réglementaires ?

- L'intensification du rythme des négociations interprofessionnelles au gré des « conférences sociales » ne risque-t-elle pas de faire rentrer les organisations syndicales et patronales en « **surchauffe** » ? Les protagonistes de la négociation interprofessionnelle ont coutume de souligner la difficulté à articuler la temporalité du politique avec la temporalité du dialogue social, généralement une manière polie de viser la frénésie

---

<sup>10</sup> Terme récusé par beaucoup de juristes. On rappellera les mots de Michel Sapin devant la Commission Nationale de la Négociation Collective le 18 février 2013, à propos du projet de loi sur la sécurisation de l'emploi : « *Pour autant le passage de l'accord au projet de loi, puis du projet de loi à la loi votée, inscrite dans notre code du travail, demande lui aussi un travail. Une transposition n'est pas un recopiage* ».

normative des gouvernements successifs. Les négociateurs ont-ils le temps et les moyens matériels de réaliser sérieusement le travail préparatoire dont une vision rationnelle du processus (et certainement trop naïve) postule l'existence : établir un bilan partagé de la situation, mesurer les effets des précédentes dispositions en vigueur, réaliser une évaluation ex-ante des différentes options sur la table ?

- En faisant de la négociation interprofessionnelle l'antichambre de la loi, ne court-on pas **le risque de confier aux partenaires sociaux un rôle qu'ils ne peuvent pas toujours assumer**, et auquel certaines organisations sont très hostiles ? Même si la sphère interprofessionnelle a toujours constitué un monde à part dans le système français de relations sociales, avec sa culture et ses règles propres, on y perçoit toujours les traits **d'une « conception non contractuelle de la négociation » (Martin, 2000)** : les notions d'engagement contractuel, de recherche du compromis, de loyauté de négociation, sont peu ancrées. Dès lors, l'effet de dévoilement propre à l'évaluation et la rationalisation qu'elle porte ne sont-ils pas de nature à trop contrarier la culture de la négociation « à la française » ?
- Dans un contexte où s'assurer de l'effectivité ou des effets des accords signés n'a jusqu'à présent jamais constitué une priorité des partenaires sociaux, l'Etat n'est-il pas amené à se substituer à eux, notamment parce qu'il maîtrise les outils d'expertise indispensables au suivi et à l'évaluation ? **La faiblesse de la capacité d'expertise** propre des confédérations syndicales et patronales françaises (par rapport à l'Etat ou aux principales organisations professionnelles) est une caractéristique souvent pointée dans les travaux comparatifs sur les systèmes européens de relations professionnelles. Or la rationalisation des processus de négociation interprofessionnelle — certains de nos interlocuteurs ont employé le terme explicite de « professionnalisation » — suppose un renforcement de l'expertise technique, un nouveau partage des rôles, au sein des organisations syndicales et patronales, entre les « politiques » et les « techniciens », et une transformation profonde des structures et des modalités de travail au sein des appareils. Ces changements ne vont pas de soi car ils réactivent une tension plus ou moins latente entre l'expertise et certaines conceptions de l'action syndicale (et patronale)<sup>11</sup> : « *La*

---

<sup>11</sup> Sur ce thème, voir le dossier « Expertise et démocratie » dans *CFDT Cadres*, 2009, n°433

*notion d'expertise apparaît, aujourd'hui encore, suspecte aux yeux de certains militants. Pour eux, elle implique une professionnalisation accrue et une coupure encore plus forte entre la « base » et l'encadrement syndical. L'expertise est pourtant devenue incontournable pour l'efficacité de l'action revendicative et par là, pour une influence des syndicats sur les évolutions économiques et sociales »<sup>12</sup>. Il n'est pas anodin que la CFDT soit l'organisation syndicale qui « pousse » le plus en faveur d'un suivi et d'une évaluation plus systématique, compte-tenu de son rapport « culturel » à l'expertise. Même si des évolutions ont eu lieu, FO ou la CGT restent marquées par une culture du militantisme qui cantonne l'expertise à un rôle secondaire, voire qui la disqualifie au profit de l'expérience militante. Du côté patronal, l'attachement à la politique contractuelle interprofessionnelle est variable selon les secteurs et les périodes, et la dernière période a plutôt vu une affirmation de la primauté de la fonction de porte-voix et de « groupe de pression », dans laquelle l'expertise des « co-gestionnaires » du paritarisme doit céder le pas à l'affirmation du politique.*

On voit ainsi que la question du suivi et de l'évaluation des ANI ne se réduit pas à sa dimension technique (comment mettre en place une évaluation robuste d'un point de vue méthodologique ?). Dans un contexte d'incertitudes récurrentes sur le rôle des acteurs sociaux dans la production du droit et la régulation des relations professionnelles — et aussi, comme on le verra plus loin — de faiblesse structurelle des organisations interprofessionnelles — les signataires des ANI ont bien du mal à dépasser le stade des déclarations d'intention pour assumer toutes les facettes du rôle qui est le leur désormais.

---

<sup>12</sup> GROUX (G), 2010, « Les syndicats, la loi, le contrat et l'histoire », *Projet*, 2010/2 n° 315, p. 26-33.

## 2. Le suivi et l'évaluation dans les textes

### 2.1 Les Accords Nationaux Interprofessionnels, un corpus de texte de contenus et de formes variables

---

Comme l'a souligné notamment Jacques Freyssinet, les ANI sont des textes de contenus et de formes très variables : « *malgré leur consécration légale, les ANI ont un statut et une nature juridique parfois incertains ou hétérogènes. A un extrême, se situent des ANI normatifs qui s'imposent directement aux entreprises (par exemple, assurance chômage, retraites complémentaires...). Ils sont alors soumis à une procédure d'agrément par l'Etat ou de transcription législative. À l'autre extrême, se rencontrent des accords de méthode : ils fixent des objectifs et parfois un calendrier pour des négociations de branche, voire d'entreprise, qui seront la condition nécessaire de leur mise en œuvre (GPEC, formation professionnelle continue pour de nombreuses dispositions...)* »<sup>13</sup>.

Le paysage est d'autant plus compliqué et confus, qu'entre ces deux extrêmes, beaucoup d'ANI contemporains, complexes et touffus, se déploient sur l'ensemble de la gamme : stipulations normatives, pures affirmations de principe, simples recommandations, incantations aux « bonnes pratiques », autorisation de déroger aux normes en vigueur, tout cela tend à se mêler dans ces textes souvent critiqués par la Faculté de droit pour leur manque de rigueur rédactionnelle (ce qui n'est pas très étonnant vu les conditions dans lesquelles travaillent les rédacteurs !). C'est d'autant plus gênant pour le bon ordonnancement du droit conventionnel que depuis la « Position commune du 16 juillet 2001 », les partenaires sociaux ont affirmé leur volonté de refonder l'architecture du système de négociation sur une logique de subsidiarité et de repositionner le niveau national interprofessionnel comme « *le garant du système* » (...) *qui doit assurer une cohérence d'ensemble* ». Le Législateur prend d'ailleurs souvent motif de l'incohérence juridique des ANI, parfois de leur incompatibilité avec le droit international ou européen ou les normes constitutionnelles, pour justifier son intervention.

Si la consécration légale des ANI et la négociation sous influence de l'Agenda social gouvernemental ont été facteurs d'hypertrophie

---

<sup>13</sup> FREYSSINET (J.), 2012, « Les négociations collectives : contenus, niveaux et périmètres », *note Lasaire* 28, décembre 2012. Les textes des ANI sont accessibles en ligne sur la base de données des textes conventionnels maintenue par l'UIMM : <http://uimm.fr/textes-conventionnels/accords-nationaux-interprofessionnels>

conventionnelle, d'autres paramètres ont joué depuis 2008. Le développement de la « négociation multidimensionnelle de moyen terme » (J. Freyssinet *dixit*), est une tendance commune à l'ensemble des pays européens confrontés à l'aggravation de la crise économique. La quête de nouveaux équilibres entre flexibilité du marché du travail et sécurisation des parcours professionnels a conduit à des accords de plus en plus complexes et « multi-thématiques » (à l'image de l'ANI de janvier 2013), et à des négociations « en cascade » (accord de janvier 2008)

Mais aussi nécessaire soit-il pour trouver de nouveaux compromis, le décloisonnement des thématiques de négociation complexifie le déroulement d'une négociation en multipliant les données à intégrer et les paramètres de la discussion. Les accords sur la formation professionnelle ou sur la « modernisation du marché du travail », parce qu'ils portent une ambition de réforme systémique et s'inscrivent dans des horizons de moyen-terme, sont assez représentatifs de cette tendance.

En dépit de l'hétérogénéité des ANI d'une certaine tendance à l'hypertrophie, on peut établir une typologie des accords en fonction de leur finalité dominante :

**L'ANI « cadre »** vise avant tout à impulser une dynamique conventionnelle dans les branches et les entreprises, tout en l'encadrant : ex : *ANI du 9 mars 2006 relatif à l'emploi des seniors en vue de promouvoir leur maintien et leur retour à l'emploi*

**L'ANI « normatif »**, d'application directe (sous réserve d'agrément) ou « légiférant » (sous réserve de « traduction légale » fidèle), va apporter des modifications plus ou moins substantielles au cadre de règles en vigueur pour les salariés et les entreprises concernés : ex : *ANI du 11 janvier 2013 « compétitivité des entreprises et sécurisation de l'emploi »*

**Les ANI « non-normatifs »** portent une somme de recommandations autour de bonnes pratiques et « encouragent » les acteurs sociaux à explorer de nouvelles voies pour résoudre les problèmes identifiés en commun : ex : *ANI du 14 novembre 2008 sur la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, ANI du 19 juin 2013 vers une politique d'amélioration de la qualité de vie au travail et de l'égalité professionnelle*

Il faut ajouter une quatrième catégorie, spécifique au champ de **l'assurance-chômage, celles des accords « de mobilisation de moyens » de la politique active de l'emploi**. Ces accords, souvent intégrés dans un écheveau de conventions entre le régime d'assurance-chômage, l'Etat et les opérateurs du SPE, visent moins à définir ou à changer des règles qu'à orienter des moyens financiers vers des dispositifs d'accompagnement du retour vers l'emploi pour des publics spécifiques : *convention du 18 janvier 2006 relative à la convention de reclassement*

personnalisé, ANI du 31 mai 2011 relatif au contrat de sécurisation professionnelle, accord du 7 avril 2011 sur « l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi dans leur accès à l'emploi »). Il est important de les mentionner car ainsi qu'on le détaillera, c'est souvent autour de ce type d'accord que des étapes ont été franchies en matière de pratiques de suivi et d'évaluation dans les dernières années.

## 2.2 Le développement des clauses de suivi et d'évaluation au fil des accords

---

Si les accords interprofessionnels de « première génération » (dans les années 1970) étaient dénués de toutes formes d'engagement de « revoyure », ceux signés dans les années 1980 se concluent par une formule rituelle, que l'on retrouve telle quelle à plusieurs reprises<sup>14</sup> : « *Les parties signataires du présent accord conviennent de se réunir au plus tard deux ans après sa signature. Elles procéderont au bilan de son application et, en fonction des négociations qui auront été engagées dans les branches professionnelles, examineront les mesures qu'il leur appartiendrait éventuellement de prendre* ». Cette formulation caractérise moins l'accord de type normatif que l'accord-cadre visant à impulser une dynamique de négociation dans les branches et les entreprises.

**Il arrive parfois que la formulation même des clauses de suivi, par leur luxe de précautions, traduise l'ampleur des réticences sur le contenu de l'accord :** « *Les partenaires sociaux des branches professionnelles se rencontreront, à l'initiative de la partie la plus diligente, pour dresser en commun un constat de la situation de la branche à partir duquel, s'il en fait apparaître la nécessité, ils définiront des objectifs concrets dont la réalisation pourra être suivie, si les partenaires sociaux en conviennent ainsi, par un groupe de travail constitué à cet effet, en donnant lieu à des bilans réguliers* » (sic, ANI 23/11/1989, égalité professionnelle).

Bien avant de trouver une consécration légale, le mouvement vers la « négociation légiférante » est enclenché par **l'accord interprofessionnel du 31 octobre 1995** relatif aux négociations collectives, par lequel les signataires manifestent leur volonté de « *renforcer le dialogue social et la pratique contractuelle et de se réapproprier la conduite de la politique sociale en faisant prévaloir la négociation collective sur le recours au législateur* ». C'est aussi dans ce texte que se trouve **la première affirmation de principe quant à la nécessité pour les partenaires**

---

<sup>14</sup> ANI du 23 septembre 1988 sur les mutations technologiques, ANI du 23 novembre 1989 sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

**sociaux, s'ils veulent être davantage reconnus et œuvrer à la consolidation de la démocratie sociale, de développer le suivi et l'évaluation de la négociation collective à tous les niveaux :** *« Il faut enfin pour que l'ensemble du dispositif de négociation soit efficace et crédible et qu'il puisse ainsi retrouver sa pleine vitalité, qu'il fonctionne sur un principe de réalité. A cet effet il convient en particulier que se crée une véritable interaction entre les niveaux de négociation. Pour y parvenir, il serait donc souhaitable que les partenaires sociaux se dotent, au niveau de la branche professionnelle, voire de l'interprofessionnel, des outils nécessaires pour mieux appréhender, suivre et évaluer les résultats de la négociation d'entreprise et de branche »* (article 1.3.4). C'est donc bien d'emblée sur **un mode assez défensif**, pour asseoir davantage la capacité et la crédibilité de la négociation sociale et de ses parties prenantes face à l'Etat, que la question du suivi et de l'évaluation est posée par les partenaires sociaux. C'est une observation qui reste aujourd'hui encore largement valable.

L'analyse des textes signés depuis le milieu des années 1980 montre une **nette évolution des engagements pris en matière de suivi et d'évaluation**, de plus en plus nombreux et détaillés au fil du temps (ce qu'il faut bien distinguer de la réalité des pratiques, cf infra). **Les « clauses de bilan ponctuel » cèdent le pas à des procédures de suivi plus continues, et la préoccupation évaluative se fait plus précise :**

- *« Les partenaires sociaux se réuniront à la fin du premier semestre 1996 pour procéder à une première évaluation de la montée en charge du dispositif au regard des engagements financiers prévus. Ils se réuniront à nouveau au cours du dernier trimestre 1996 pour procéder au bilan du présent accord et examiner les suites à lui donner »* (Accord du 6 septembre 1995 relatif au développement de l'emploi en contrepartie de la cessation d'activité de salariés totalisant 160 trimestres et plus de cotisations aux régimes de base d'assurance vieillesse).

- *« Le suivi des conventions de reclassement personnalisé et l'évaluation des résultats en matière de retour à l'emploi sont assurés, dans chaque institution du régime d'assurance chômage par les instances paritaires ad hoc (IPA) et, pour le Garp, par la coordination régionale des IPA. Elles pourront, dans ce cadre, s'adjoindre le concours des organismes participant, au plan territorial, au service public de l'emploi (ANPE, AFPA, APEC ...).* (Convention du 18 janvier 2006 relative à la convention de reclassement personnalisé).

- *« Une commission nationale paritaire se réunira selon une périodicité à définir pour évaluer les effets des différentes mesures*

*décidées par le présent accord, faire un point d'étape et prendre, en tant que de besoin, toutes les mesures nécessaires à la bonne application de l'accord (protocole d'accord du 12 mars 2007 sur la prévention, la tarification et la réparation des risques professionnels)*

Le fait que ces formulations apparaissent fréquemment dans les accords relatifs aux dispositifs financés par l'assurance-chômage, ainsi que dans le champ des risques professionnels s'explique par **l'importance des masses financières en jeu entre les régimes conventionnels et les budgets publics**. Par ailleurs — et c'est sans doute un facteur déterminant pour expliquer la diffusion sélective des pratiques d'évaluation une fois les accords paraphés — **l'existence d'institutions paritaires unifiées donne aux partenaires sociaux qui les pilotent une capacité à mobiliser de l'information et à la traiter que les appareils confédéraux n'ont pas**.

**Un tournant est perceptible à partir de 2008-2009**, avec une série d'accords qui vont structurer des instances d'évaluation et des processus *ad hoc* de pilotage dans deux domaines majeurs de la négociation interprofessionnelle au plan national.

**Dans le champ de la formation professionnelle**, le suivi des accords relevait jusqu'alors des partenaires sociaux réunis au sein d'une instance paritaire nationale, le CPNFP. Les signataires de l'ANI du 5 décembre 2003 avaient convenu de « *procéder à une évaluation des conditions de mise en œuvre des dispositions du présent accord, eu égard à leur objectif d'accroître de manière décisive et efficace l'accès de tous à la formation professionnelle continue* » (art 11-5), et chargeaient le CPNFP « *d'assurer un suivi régulier de l'application du présent accord dans les branches et dans les entreprises* ». Dénué de moyens techniques, le CPNFP n'avait lancé qu'une seule « évaluation » en 2008, très peu de temps avant l'ouverture d'une nouvelle négociation sous forte pression de l'Etat. Ce travail avait été fortement critiquée dans ses modalités et ses résultats par les experts du domaine, certains y voyant surtout un plaidoyer *pro domo* des partenaires sociaux face aux tentations gouvernementales de « mettre de l'ordre » dans la gestion paritaire (et une réponse à certains rapports officiels).

**L'ANI du 7 janvier 2009 marque une évolution majeure**, avec l'engagement « *d'une évaluation systématique des politiques et des dispositifs* » et la création d'une instance *ad hoc*, **le Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle (CNEFP)**, composée des signataires de l'ANI et de personnalités qualifiées. L'instance se mettra effectivement en place en mai 2011 et lancera une série d'évaluations thématiques confiées à des prestataires indépendants retenus dans le cadre

d'une procédure d'appel d'offres. Ces évaluations viendront nourrir les négociateurs du nouvel ANI conclu en décembre 2013, notamment sur l'usage de la période de professionnalisation dans les entreprises. Surtout, l'activité du Conseil et sa présence dans différents forums ont contribué à sensibiliser les acteurs du champ, en particulier les organisations professionnelles et syndicales, à l'importance de l'évaluation. Dans l'introduction à son rapport d'activité 2012, le Conseil souligne : *« Il ne s'agit pas seulement de « produire » des évaluations mais aussi de participer avec bien d'autres acteurs et institutions au développement d'une culture de l'évaluation dans le champ de la formation professionnelle. Plus que jamais nous avons besoin d'un système de formation efficace, pertinent et accessible à tous, surtout aux moins formés. Plus que jamais les évolutions de ce système doivent être imaginatives, ouvertes et audacieuses. Mais cela ne peut se faire sans une démarche systématique d'évaluation qui seule donnera le recul et la fiabilité dont nous avons besoin pour penser nos politiques ».*

La création du CNEFP et les travaux qu'il conduit depuis témoignent d'un changement majeur du rapport des partenaires sociaux à l'évaluation, dans un champ fortement structuré de longue date par des structures paritaires d'orientation et de gestion. Même si des questions se posent encore aujourd'hui quant au positionnement de l'instance d'évaluation par rapport à l'instance politique (CPNFP, devenu CNEFOP avec la réforme de 2014) et aux moyens dont ils disposent pour fonctionner (une fraction des fonds mutualisés du FPSPP) la mise en place d'une instance pérenne d'évaluation mobilisant une expertise scientifique propre constitue un contre-poids face aux outils d'expertise des pouvoirs publics. Le dernier accord en date, celui de décembre 2013, conforte l'instance et précise ses missions : *« Le CNEFP a pour mission de mener ou faire réaliser tous travaux d'évaluation concernant les politiques paritaires de formation professionnelle. Chaque année, le CNEFP consolide les évaluations réalisées, notamment :*

- sur les programmes confiés aux OPCA et au FPSPP ;*
- sur les mesures prises pour évaluer la qualité des formations ;*
- sur les dispositifs innovants mis en place par les branches pour atteindre les objectifs de l'accord national interprofessionnel ».*

**Le domaine des politiques de l'emploi** se caractérise depuis 2008-2009 par une progression des formes de régulation multipartite en vue d'améliorer la mobilisation cohérente des moyens de lutte contre le chômage de l'Etat et des partenaires sociaux. Les politiques de l'emploi sont depuis longtemps un vecteur privilégié d'institutionnalisation de

l'évaluation des politiques publiques au sein des administrations de l'Etat<sup>15</sup>. Par leur participation à la gestion de l'assurance-chômage ou à la gouvernance de Pôle Emploi<sup>16</sup>, les partenaires sociaux ont pu être associés à des démarches d'évaluation de dispositifs spécifiques<sup>17</sup>. **Mais pour la première fois, la mise en place du Contrat de Sécurisation Professionnelle par l'accord du 31 mai 2011 s'accompagne d'instances de pilotage intégrant une démarche de suivi évaluatif en continu, et associant l'ensemble des opérateurs de la mise en œuvre :**

- : « *Un comité de pilotage national, qui doit se réunir une fois par trimestre, composé des partenaires sociaux signataires de cet accord et des représentants de l'État est chargé de la mise en œuvre de cet accord, de son suivi et de son évaluation. Il établit le cahier des charges que Pôle Emploi devra faire respecter par les opérateurs chargés des salariés adhérents à un contrat de sécurisation professionnelle. L'Unédic assure, conjointement avec la DGEFP, le secrétariat technique du dispositif. Les actions financées dans les conditions fixées par le présent accord font l'objet d'un suivi comptable spécifique. Les organismes nationaux intéressés par ce dispositif (Pôle Emploi, FPSPP, OPCA ...) sont associés aux travaux du comité de pilotage en tant que de besoin* » (Accord du 31 mai 2011 relatif au contrat de sécurisation professionnelle).

**Un dispositif assez proche est mis en place en avril 2011 par « l'accord sur l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi dans leur accès à l'emploi ».** Ce texte prévoit la mobilisation « exceptionnelle » des moyens du Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels pour permettre aux Missions Locales et à Pôle Emploi de dispenser un accompagnement renforcé à plusieurs dizaines de milliers de jeunes en difficulté. L'accord précise qu'un comité de pilotage sera chargé de rédiger le cahier des charges de l'accompagnement, et l'article final prévoit les modalités de suivi et d'évaluation en distinguant clairement les deux registres : « *Un comité de pilotage paritaire national sera chargé du suivi de l'accord. Il se réunira avant la fin de 2011 pour procéder à ce suivi. Il évaluera la mise en œuvre des dispositions prévues au présent accord. Il se réunira à cet effet avant la fin de 2012* ». Comme on le détaille plus loin, il s'agit d'un des rares exemples de mise en œuvre d'un suivi effectif, et le

---

<sup>15</sup> Non sans phénomènes de concurrence entre des approches rivales, « l'impérialisme » des méthodes économétriques censées isoler « l'effet pur » d'une politique se faisant nettement sentir dans la période récente. Cf. PENISSAT (E.), 2011, « Quantifier « l'effet pur » de l'action publique : entre luttes scientifiques et redéfinition des politiques d'emploi en France », *Sociologie et sociétés*, vol 43, n°2

<sup>16</sup> Le comité d'évaluation de Pôle Emploi, émanation du conseil d'administration, est présidé par un représentant des partenaires sociaux.

<sup>17</sup> Notamment l'évaluation des expérimentations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi par Pôle Emploi et les opérateurs privés de placement.

seul cas où les partenaires sociaux ont initié et piloté seuls l'évaluation annoncée.

Enfin, même si cela ne concerne pas l'évaluation des ANI *stricto sensu*, il faut souligner les engagements pris par les partenaires sociaux de manière transversale à l'ensemble du champ des institutions sociales **L'accord du 17 février 2012 sur « la modernisation du paritarisme et de son fonctionnement » rend obligatoires les démarches de suivi et d'évaluation au sein des organismes paritaires** nationaux interprofessionnels (et par extension à donner un cadre de référence à ceux ou la gestion est tripartite). Le titre III de l'accord est entièrement consacré à « **l'efficacité du service proposé** » : « *Le paritarisme de gestion trouve sa justification dans la valeur du service qu'il est appelé à rendre aux bénéficiaires finaux. Pour cela, les organismes paritaires se doivent d'être exemplaires dans les domaines de leur efficacité sociale et économique, de l'apport spécifique des services et prestations offerts aux bénéficiaires, de leur capacité à s'adapter aux réformes initiées par les partenaires sociaux, en fonction des évolutions structurelles, de leur capacité à évaluer leur action* ». Chaque organisme devra ainsi « *se doter des indicateurs lui permettant de mettre en œuvre une évaluation régulière des résultats de sa gestion* », confiée à un évaluateur externe.

L'accord « modernisation du paritarisme » confirme bien une rupture culturelle dans le rapport à l'évaluation des acteurs sociaux du niveau interprofessionnel, et témoigne d'une volonté — compréhensible compte-tenu des mises en cause récurrentes de la gestion paritaire — d'intégrer le pilotage par les résultats comme une norme de gestion des institutions.

On voit donc nettement, à la lecture des accords, que **la préoccupation du suivi et de l'évaluation s'affirme au fil du temps et que les procédures prévues tendent à gagner en densité et en continuité**. Mais aussi que les configurations d'acteurs associés à l'évaluation tendent à se complexifier, à ne plus nécessairement se limiter aux signataires de l'accord et même parfois à s'ouvrir aux administrations et opérateurs chargés de la mise en œuvre des dispositifs. On note cependant que **rares sont les accords qui affichent des objectifs chiffrés**, l'exception en la matière étant l'ANI du 9 mars 2006 relatif à l'emploi des seniors en vue de promouvoir leur maintien et leur retour à l'emploi<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> « L'objectif du présent accord est de concourir à une progression du taux d'emploi des 55-64 ans afin de passer du taux actuel de 36,8 % à 50 % à horizon 2010, soit une progression de l'ordre de 2 points par an. Au vu du respect des engagements pris par les différentes parties intéressées, elles dresseront un premier bilan de la situation fin 2007 et évalueront l'impact des mesures qu'elles ont adoptées au regard de celui-ci ».

## 2.3 Les différents registres de suivi et d'évaluation identifiés

---

Si les ANI conclus depuis 1995 font progressivement une plus grande place au suivi et à l'évaluation, les modalités prévues restent très variables, non seulement en fonction des domaines de négociation mais aussi en fonction du type d'accord (cf. supra). **Différents registres sont ainsi présents dans les textes :**

### 2.3.1 *Mesurer l'impact de « l'accord cadre » sur la dynamique de négociation aux niveaux inférieurs :*

Un ANI « cadre » — forme dominante avant le développement de la « négociation légiférante » — vise avant tout à impulser une dynamique conventionnelle dans les branches et les entreprises, tout en l'encadrant. Dans cette perspective, la préoccupation des signataires porte essentiellement sur le repérage, le décompte, voire l'analyse qualitative des accords signés aux niveaux inférieurs, afin de vérifier que dynamique conventionnelle il y a et que les textes conclus ne s'éloignent pas trop du compromis initial. Cette forme de suivi peut mobiliser selon les cas de figure, soit le niveau interprofessionnel, soit les branches professionnelles, qui sont alors chargées de réaliser des bilans à transmettre à l'échelon supérieur.

Certains accords ont pu prévoir les deux modalités en parallèle, ainsi de l'ANI du 23 septembre 1988 sur les mutations technologiques :

- « *Les parties signataires du présent accord conviennent de se réunir au plus tard deux ans après sa conclusion. Elles procéderont au bilan de son application et, en fonction des négociations qui auront été engagées dans les branches professionnelles, examineront les mesures qu'il leur appartiendrait éventuellement de prendre* » (article 13)
- « *Les fédérations professionnelles visées à l'article 1er du présent accord s'attacheront à définir les conditions dans lesquelles il serait procédé :*
  - *à des bilans réguliers portant sur les mutations technologiques et les modifications intervenues dans l'organisation du travail dans la branche;*
  - *à l'évaluation périodique des résultats des accords qu'elles auraient conclus* » (article 12)

Même si **la problématique des niveaux** est aujourd'hui moins prégnante, compte-tenu de l'autonomisation croissante de chaque niveau de négociation, elle **demeure présente en**

**filigrane dans les ANI, y compris les plus récents.** Comme on le verra plus loin, elle est susceptible de générer des tensions internes aux organisations qui peuvent compliquer la conduite des opérations d'évaluation.

### **2.3.2 Vérifier l'application et identifier les effets induits :**

Compte-tenu de la portée des accords normatifs, il est logique que les signataires se préoccupent avant tout de vérifier l'application effective de l'accord (en termes de suivi) et d'identifier les effets produits par ces nouvelles règles, qu'ils soient ceux qu'ils recherchaient ou des effets indésirables. Dans certains cas, un lien explicite est fait entre l'exercice d'évaluation et le prochain cycle de négociations :

- « *(Les signataires) conviennent de mettre en place une commission de suivi et d'évaluation de l'accord qui s'assurera, notamment, du bon fonctionnement des différents dispositifs mis en place par le présent accord* ». (ANI du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail)
- « *Les parties signataires conviennent de procéder au cours de la cinquième année d'application du nouvel accord général à un bilan formalisé, quantitatif et qualitatif, de la mise en oeuvre de ses dispositions et, au vu de celui-ci, d'examiner l'opportunité de l'ouverture d'une négociation visant à apporter les modifications au présent accord qui se révéleraient nécessaires* » (ANI du 7 janvier 2009 sur la formation tout au long de la vie et la sécurisation des parcours).
- (concernant des mesures de formation pendant le chômage partiel) « *Les parties signataires procéderont au suivi semestriel de l'application du présent accord et se réuniront courant novembre 2010 pour examiner les suites à donner à ses dispositions au vu de leur efficacité et de la situation économique et sociale.* » (ANI du 8 juillet 2009 sur « gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi »).

### **2.3.3 Mesurer l'efficacité des dispositifs prévus par l'accord, en conditionnant le cas échéant le maintien de la mesure :**

La focalisation explicite sur les résultats obtenus, dans une perspective de mesure d'efficacité, est rarement présente dans les formulations

employées. On la retrouve cependant dans certains accords « de gestion » des outils de la politique de l'emploi financés par l'assurance-chômage :

- « *les partenaires sociaux se réuniront avant le 1er janvier 2003 pour examiner l'impact des décisions prises et y apporter en tant que de besoin toute modification de nature à préserver l'équilibre financier du régime* » (Relevé de décisions du 19 juin 2002 sur les modalités de mise en œuvre de la convention d'assurance-chômage)
- « *La présente convention est conclue pour une durée déterminée de douze mois à compter du jour de la publication de son arrêté d'agrément. Elle peut être renouvelée si les signataires de la présente convention constatent, au vu des résultats d'une évaluation sur la qualité de l'accompagnement et l'efficacité des reclassements réalisés, que les conditions d'accompagnement ont été remplies* » (convention du 19 février 2009 relative à la convention de reclassement personnalisé)

#### **2.3.4 Evaluer la portée des clauses « expérimentales » pour en décider le maintien ou l'abrogation ultérieure :**

La « clause expérimentale » assortie d'un engagement à évaluer apparaît pour la première fois dans l'ANI du 31 octobre 1995 relatif aux négociations collectives, concernant la signature d'accords d'entreprise par des représentants élus du personnel ou des salariés mandatés par des organisations syndicales : « *En raison de leur caractère expérimental les dispositions des points 2.2. et 2.3. ci-dessus sont conclues pour une durée déterminée de trois ans au-delà de laquelle elles cesseront de plein droit de produire effet sauf nouvel accord pour les reconduire. Les parties signataires du présent accord assureront un suivi régulier de leur application dans les branches et en dresseront le bilan à l'intention des partenaires sociaux avant le 31 octobre 1998* ».

Depuis, ce type de clause s'est multiplié dans les ANI, souvent d'ailleurs sur des sujets controversés qui ne font pas consensus parmi les négociateurs. Ont notamment ainsi fait l'objet d'une clause d'évaluation spécifique le « cv anonyme » (ANI « diversité » 12 octobre 2006), le CDD à objet défini et le portage salarial (ANI « modernisation du marché du travail, 11 janvier 2008), les accords d'entreprises dérogatoires sur les heures supplémentaires (« position commune » 9 avril 2008), le contrat de travail intermittent (ANI du 11 janvier 2013). Il s'agit à chaque fois de conditionner le maintien, l'aménagement ou l'abrogation de la mesure en

question à une évaluation spécifique (indépendante du suivi de l'accord) devant être réalisée avant une date-butoir.

### **2.3.5 Favoriser une compréhension partagée des mécanismes à l'œuvre au travers et identifier les solutions les plus efficaces au travers de démarches expérimentales :**

Accord non-normatif atypique, parfois critiqué pour son caractère incantatoire, l'accord « *vers une politique d'amélioration de la qualité de vie au travail et de l'égalité professionnelle* » du 19 juin 2013 porte une conception du rôle de l'évaluation tout aussi originale que la stratégie de changement qu'il entend promouvoir : « *pouvant apparaître à la fois modeste - il ne vise pas de nouveaux droits - et ambitieux - il laisse espérer un renforcement de la qualité du dialogue social - l'accord propose en fait une nouvelle approche des réalités du travail. Les partenaires sociaux ont voulu, non pas s'affranchir, mais s'émanciper des obligations réglementaires. Priment la finalité et la recherche de réponses en partie inédites à des problématiques réelles en entreprise. En ce sens, il s'agit d'un accord exploratoire, qui invite à expérimenter et à trouver un espace de liberté* »<sup>19</sup>.

Au-travers de ce texte conclu après une négociation longue et « chaotique »<sup>20</sup>, les signataires se donnent pour objectif « *d'augmenter la prise de conscience et la compréhension des enjeux de la qualité de vie au travail* » et « *de fournir aux employeurs et aux salariés et à leurs représentants un cadre qui permette d'identifier les aspects du travail sur lesquels agir pour améliorer la qualité de vie au travail des salariés au quotidien et l'égalité professionnelle* ».

Défendant une « approche systémique » de la QVT et de l'égalité professionnelle, il place les activités d'évaluation au cœur des processus devant permettre, au niveau de l'entreprise, de « *concilier les modalités de l'amélioration des conditions de travail et de vie pour les salariés et la performance collective de l'entreprise.* » C'est ainsi que l'article 13 propose aux acteurs du dialogue social en entreprise « d'expérimenter » la mise en place d'une négociation sur la QVT et l'égalité professionnelle, fondée sur des indicateurs spécifiques de suivi.

---

<sup>19</sup> L'analyse est celle de l'ANACT, qui a beaucoup œuvré pour promouvoir l'approche de la « qualité de vie au travail » auprès des partenaires sociaux. « Ce qu'il faut retenir de l'ANI », [http://www.anact.fr/web/dossiers/performance-durable/qvt?p\\_thingIdToShow=35617759](http://www.anact.fr/web/dossiers/performance-durable/qvt?p_thingIdToShow=35617759)

<sup>20</sup> Cf RICHER (M.), 2014, « Qualité de vie au travail : un accord déjà oublié » Métis, 20 janvier 2014, [http://www.metiseurope.eu/qualite-de-vie-au-travail-un-accord-dej-oublie\\_fr\\_70\\_art\\_29820.html](http://www.metiseurope.eu/qualite-de-vie-au-travail-un-accord-dej-oublie_fr_70_art_29820.html)

Le suivi de l'ANI lui-même est prévu pour être essentiellement orienté vers le développement de la connaissance des « expérimentations » conduite par les entreprises : *« Le comité de suivi de l'accord, mis en place par les signataires du présent accord, prendra connaissance des expérimentations portant sur l'amélioration de la qualité de vie au travail, menées par les branches et les entreprises en application du présent accord. Il s'appuiera sur celles-ci pour procéder à une évaluation de la mise en oeuvre de l'accord et pour proposer, le cas échéant, des évolutions ultérieures du contenu du présent accord. Il veillera à identifier l'impact de l'accord d'une part sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et, d'autre part, sur les actions concourant à la qualité de vie au travail. A cet effet, une base de donnée des expérimentations sera mise en place fin 2013 par les organisations signataires du présent accord »*. A noter que la clause d'évaluation est assortie d'un renvoi précisant que les signataires, pour capitaliser les expérimentations, *« pourront, à cet effet, faire appel à l'appui d'organismes spécialisés tels que l'ANACT et le réseau des ARACT par exemple »*.

### 3. Des textes à la pratique

Pour vérifier dans quelle mesure les engagements pris par les signataires des ANI en matière de suivi et d'évaluation se vérifiaient, nous avons restreint le périmètre d'observation à deux domaines de négociation et à la période 2008-2013<sup>21</sup> :

- emploi et marché du travail :

accord du 11 janvier 2008 (« modernisation du marché du travail »)

accord du 8 juillet 2009 (« gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi »)

accord du 7 avril 2011 (« accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi dans leur accès à l'emploi »)

accord du 11 janvier 2013 (« Pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés »)

- Santé au travail et conditions de travail :

accord du 2 juillet 2008 (« stress au travail »)

accord du 26 mars 2010 (« harcèlement et violence au travail »)

accord du 19 juin 2013 (« vers une politique d'amélioration de la qualité de vie au travail et de l'égalité professionnelle »)

---

<sup>21</sup> En accord avec le commanditaire de l'étude, nous avons exclu le domaine de la formation professionnelle, pour lequel nous avons déjà apporté des précisions dans la partie précédente.

## 3.1 Des textes à la pratique : emploi et marché du travail

---

### 3.1.1 *Accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail*

Bien qu'il soit un accord majeur de par son contenu — dans lequel beaucoup de commentateurs ont vu les bases d'une « flexicurité à la française »<sup>22</sup> — et parfois très complexe à interpréter<sup>23</sup>, l'ANI n'a jamais fait l'objet d'un travail de suivi par ses signataires. Plus exactement, si la « commission de suivi et d'évaluation » prévue par le texte du 11 janvier ne s'est jamais réunie en tant que telle, les partenaires sociaux se sont retrouvés fréquemment, après la conclusion de l'accord, dans le processus d'extension de l'accord et de préparation du projet de loi. Mais davantage pour défendre leur propre lecture de l'accord que pour s'assurer des conditions de sa mise en œuvre. Le suivi de certaines dispositions de l'accord s'est ensuite opéré de manière régulière lors des réunions du FISO, à partir d'avril 2009.

Outre cette instance de suivi, l'accord prévoyait que des évaluations soient menées sur plusieurs clauses expérimentales ou dispositions précises de l'accord. L'évaluation de la clause concernant les CDD à objet défini n'a jamais été conduite, en grande partie parce que la loi de juin 2008 a renforcé la portée expérimentale du dispositif et prévu que l'évaluation soit conduite dans le cadre du suivi d'application de la loi. Par ailleurs, il est apparu au bout de deux ans que seules trois petites branches l'avaient autorisé avec des conditions très restrictives, et que personne ne pouvait dire si des contrats de ce type avaient été conclus. Cette situation s'explique également par les conditions de la négociation sur ce point : « *politiquement, le CDD à objet défini est le résultat d'un compromis de dernière minute pour obtenir la signature de Force Ouvrière, et tel qu'il a été négocié, il n'intéressait pas la partie patronale* » (secrétaire confédéral). L'évaluation de l'article 19 sur le portage salarial n'a pas non plus été réalisée, mais pour des raisons liées à l'imbroglio juridique autour de l'accord du 24 juin 2010 et son extension partielle et tardive (mai 2013), et d'ailleurs en partie invalidée.

De manière plus générale, les négociateurs relativisent fortement la portée de ces clauses « expérimentales » et des engagements d'évaluation qui les accompagnent : « *En général, c'est une concession que l'on fait à une organisation qui s'accroche sur un point que personne d'autre ne*

---

<sup>22</sup> Titre du dossier de la Semaine Social Lamy consacré à l'ANI, n°337, 21 janvier 2008.

<sup>23</sup> De nombreuses dispositions de l'accord ont dû faire l'objet « d'adaptations » techniques dans la loi du 25 juin 2008 pour être mise en conformité avec le droit positif, d'autres (indemnités de rupture conventionnelle) ont fait l'objet de désaccords d'interprétation entre signataires et certaines ne sont jamais rentrées en application.

*considère comme étant vital. Ça rassure, ça donne le sentiment qu'on pourra revenir en arrière mais c'est un peu illusoire, et personne n'est dupe* » (secrétaire confédéral).

**Paradoxalement, la seule démarche d'évaluation initiée suite à l'ANI n'avait pas été prévue dans les textes.** Elle a concerné une « disposition phare », la **rupture conventionnelle**, dans un contexte où beaucoup d'observateurs annonçaient des dérives massives. Compte-tenu des enjeux sur la question, la CFDT a pris l'initiative de déclencher dès 2010 une étude confiée au Centre d'Etudes de l'Emploi, axée sur une approche très qualitative sur les conditions de la rupture conventionnelle vues par les salariés, à partir d'un échantillon de 100 ruptures conventionnelles<sup>24</sup>. Au cours de la réalisation de cette étude, il est apparu que la DARES avait également une commande du cabinet sur le même sujet : *« notre étude a servi de base de travail pour préfigurer le questionnaire de la DARES, qui était mené sur une beaucoup plus grande échelle »*<sup>25</sup>.

Les travaux sur la rupture conventionnelle marquent une certaine systématisation des efforts conjoints de certaines organisations — CFDT en tête — et du ministère du Travail pour éclairer les conditions réelles d'application des ANI. Au passage, l'évaluation sort d'un cadre strictement paritaire pour s'inscrire dans des processus de concertation tripartites. C'est à partir de ce travail sur la rupture conventionnelle que l'habitude a été prise d'inclure dans le programme de travail de la DARES, via des échanges bilatéraux en fin d'année, les « commandes » des organisations syndicales et patronales en matière de suivi et d'évaluation de dispositions issues de la négociation.

En parallèle, la mise en place du FISO (2009) permet aux partenaires sociaux de demander aux pouvoirs publics d'enclencher des travaux de suivi ou d'études sur les dispositifs mobilisés face à la crise, comme sur le chômage partiel ou l'accès à la formation des demandeurs d'emploi (rapport Marx). Ces travaux viendront nourrir les négociations ultérieures entre partenaires sociaux, en suggérant des adaptations tenant compte de la réalité de l'appropriation des règles par les employeurs et salariés.

### **3.1.2 ANI du 8 juillet 2009 (« gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi ») :**

---

<sup>24</sup> Cf. *Connaissance de l'emploi* n°97, octobre 2012. <http://www.cee-recherche.fr/publications/connaissance-de-emploi/les-raisons-de-rompre-un-cdi-par-rupture-conventionnelle>

<sup>25</sup> Cf. *DARES Analyses*, « Les salariés ayant signé une rupture conventionnelle », octobre 2013

Cet accord, articulé avec la mise en place du FISO, prévoyait que deux types d'évaluation seraient réalisés :

- L'article 5 sur le financement de formations pendant les périodes de chômage partiel était assorti d'une note de bas de page précisant que les signataires « *procèdent de façon régulière au suivi et à l'évaluation du dispositif.* »
- L'article 31 stipulait : « *Les parties signataires procéderont au suivi semestriel de l'application du présent accord et se réuniront courant novembre 2010 pour examiner les suites à donner à ses dispositions au vu de leur efficacité et de la situation économique et sociale.* »

La mise en place du FPSPP au printemps 2010 va venir perturber le schéma imaginé par les négociateurs de cet accord. **L'évaluation des dispositifs de formation dans le cadre du chômage partiel a été réalisée en 2012 selon des modalités spécifiques, au travers d'une évaluation commanditée et financée par le FPSPP**, sur la base d'un cahier des charges diffusé en décembre 2011. Ce sera d'ailleurs la seule évaluation de ce type directement pilotée par le FPSPP, avant la création opérationnelle du CNEFP.

Indépendamment de ses résultats, la conduite de la démarche a été la source d'un apprentissage important pour les représentants des partenaires sociaux et des organismes paritaires associés à son pilotage<sup>26</sup>. Elle n'a pas non plus été dépourvue de difficultés et de tensions. Les évaluateurs retenus (le cabinet Geste) ont dû fournir un important travail pour faire accepter de modifier le cahier des charges du FPSPP de manière à tenir compte de contraintes techniques ou d'exigences méthodologiques qu'il méconnaissait. Il est ensuite apparu que certaines des branches professionnelles les plus directement concernées par le dispositif (la métallurgie en l'occurrence) n'étaient pas forcément très désireuses d'ouvrir les portes de leurs entreprises, contrairement aux assurances reçues, et que les systèmes d'information des OPCA n'étaient souvent pas du tout en capacité de produire les données nécessaires. Indice supplémentaire du caractère un peu tâtonnant de la démarche, les membres du groupe de suivi ont souvent débattu de la question des destinataires et de l'utilité de l'évaluation : devait-elle associer les signataires de l'ANI uniquement, l'ensemble des partenaires sociaux ? Comment associer les représentants de l'Etat ? De même, la question des préconisations a été longuement discutée, certaines organisations estimant que les propositions d'amélioration formulées par le cabinet dépassaient le cadre d'une évaluation et ne prenaient pas assez en

---

<sup>26</sup> Intervention de René Eksl du cabinet Geste lors de la séance du 12 février 2013 du groupe « Evaluation des politiques emploi-formation » de la Société Française de l'Evaluation

compte l'évolution des procédures de gestion du FPSPP. **Au final, cette évaluation aura servi de « banc d'essai » pour les travaux ultérieurs commandités par le CNEFP, en soulevant des questions qui ne sont pas toutes résolues à ce jour.**

S'agissant du suivi de la mise en œuvre de l'accord dans sa globalité, il s'est opéré au sein du FISO, « *mais de manière assez implicite* » selon l'un des participants. L'essentiel de ces discussions a porté sur l'opportunité de maintenir ou d'amender les mesures « exceptionnelles » prises au motif de la crise pour une durée déterminée (par exemple le prêt de main d'œuvre à but non lucratif, qui sera légalisé par la Loi Cherpion du 28 juillet 2011). Il n'est pas non plus question, dans cette configuration, de prendre des décisions fondées sur des évaluations des impacts : « *A partir du moment où on a décidé de consacrer une enveloppe à telle mesure, on la fait perdurer jusqu'à épuisement. On est encore dans de l'évaluation implicite, tant qu'il y a du fric on y va* ».

### **3.1.3 ANI du 7 avril 2011 « accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi dans leur accès à l'emploi » : un cas unique de suivi et d'évaluation effectifs**

L'accord du 7 avril 2011 fait partie d'un ensemble de 4 accords sur l'emploi des jeunes signés au printemps 2011. Il prévoyait la mise en place d'un accompagnement individuel renforcé pour 90 000 jeunes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi : 20 000 jeunes « décrocheurs », accompagnés par les missions locales, 50 000 jeunes diplômés de l'enseignement supérieur accompagnés par l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) ou des opérateurs privés, et 20 000 jeunes rencontrant des difficultés récurrentes d'accès à l'emploi, appuyés par Pôle emploi ou des opérateurs privés. Les partenaires sociaux prévoyaient de mobiliser pour cela 60 millions d'euros issus du reliquat 2010 du FPSPP.

L'accord comportait un dispositif innovant de pilotage combinant le suivi de la mise en œuvre du contenu de l'accord et son évaluation, sans que les modalités soient définies. Autre originalité, le comité de pilotage de l'accord n'est pas réservé aux signataires mais est ouvert à l'ensemble des organisations représentatives au plan national (ce qui permet d'intégrer la CGT, non-signataire). **Cas unique parmi l'ensemble des ANI que nous avons étudié, les dispositions en matière de suivi et d'évaluation ont été intégralement appliquées.** Constitué des secrétaires confédéraux en charge des questions de jeunesse de chaque organisation, le comité de suivi a eu de fréquentes réunions dès la conclusion de l'accord, afin de rédiger les cahiers

des charges des opérateurs chargés d'accompagner les jeunes définir la structure et les indicateurs d'un tableau de bord de suivi et apporter des réponses aux cas imprévus : *« On a fait un travail en continu sur les difficultés de mise en œuvre : les opérateurs nous faisaient remonter des critères bloquants, des situations non anticipées et on définissait les règles d'application au fur et à mesure. C'était un dialogue de gestion en continu avec les opérateurs ».*

Le comité de suivi, dont le secrétariat technique est assuré par le Medef, se réunit ensuite de manière plus espacée (tous les 4 à 6 mois) pour analyser les données de suivi transmises par les opérateurs et permettre à ses membres d'échanger de manière informelle sur les remontées d'information de terrain dont ils disposent : *« Au bout d'un moment, on a eu un problème de lisibilité et le sentiment d'une incohérence des données transmises par les opérateurs. Même si au niveau national tout le monde voulait jouer le jeu, dans les faits, sur le terrain, les Missions Locales n'ont pas toujours suivi. Donc certains, en particulier le Medef, étaient assez circonspects par rapport à ce qu'on nous disait. Et puis par ailleurs, on avait aussi des retours de nos militants du Synami, bien implanté dans les Missions Locales et à Pole Emploi. C'est eux qui nous ont fait les premières remontées qualitatives sur la manière dont ça se mettait en place, et pour tout dire que c'était parfois mal vécu par les conseillers, qui avaient le sentiment que ça en rajoutait une couche en termes de dispositifs alors qu'il doivent déjà jongler avec les dispositifs »* (secrétaire confédéral).

**C'est à partir de ces éléments, et pour confronter les informations partielles recueillies par les organisations à une vision plus exhaustive et plus objective de la situation, qu'est décidé d'enclencher une évaluation externe,** financée par le FPSPP et confiée à un cabinet sélectionné sur appel d'offres (Geste) : *« L'évaluation externe n'était pas prévue au début, mais il est apparu important aux négociateurs d'avoir plus d'éléments pour prolonger cette expérimentation. Il fallait savoir ce que ça avait donné, pour comprendre la plus value par rapport à d'autres dispositifs... D'autant qu'il y avait pas mal de critiques chez les salariés des Missions Locales sur le caractère « millefeuille » de la mesure, il fallait qu'on comprenne ce que ça changeait à leur travail d'accompagnement ».* L'évaluation ne portera pas d'ailleurs sur les accompagnements réalisés par l'Apec mais uniquement sur ceux de Pôle Emploi et des Missions Locales.

L'élaboration du cahier des charges de l'évaluation constitue en soi un exercice « pédagogique » pour les membres du comité de suivi, qui se font appuyer par le secrétariat technique du CNEFP tout en reprenant le mode opératoire qui leur est le plus familier : *« C'était un peu comme dans une*

*négo : on fait un tour de table, chacun dit comment il voit les choses, le patronat prend des notes et revient avec une proposition qui fait la synthèse. Ensuite on balaye les points d'accords et on se concentre sur les points de désaccords »* (secrétaire confédéral CFDT).

**Le fait que le contenu du cahier des charges soit lui-même le produit d'un processus de travail structuré sur le modèle classique de la négociation sociale à la française** — pluralisme des expressions de points de vue et formalisation des points de convergence par la partie patronale — n'est pas anodin. Il se traduit dans la rédaction du cahier des charges par une série de 13 questions évaluatives couvrant 4 axes d'analyses (allocation des ressources, modalités de mise en œuvre, perception et investissement des acteurs, impact du dispositif sur les modalités d'accompagnement), ce qui balise un champ d'investigation assez considérable pour l'équipe d'évaluateurs.

Alors que les « canons » méthodologiques de l'évaluation des politiques publiques recommandent de se limiter à quelques questions, l'accumulation des questions évaluatives dans les cahiers des charges est souvent le signe d'une élaboration collective et d'une difficulté à dégager des préoccupations communes. Ce symptôme n'est pas propre aux partenaires sociaux mais se retrouve fréquemment dès lors que l'évaluation est conduite de manière pluraliste sur des politiques ou des dispositifs partenariaux. L'évaluation est bien de ce point de vue le prolongement de la négociation... De fait, si le travail sur le cahier des charges est jugé par certains « long et laborieux », il se déroule dans un climat constructif et consensuel souligné par tous, à l'image des négociations sur les « accords jeunes » du printemps 2011.

**Autre caractéristique du cahier des charges, pointé par l'évaluateur, il est exclusivement focalisé sur l'observation des conditions de mise en œuvre et le fonctionnement du dispositif :** « *On avait proposé de regarder aussi les enjeux de pilotage du dispositif, y compris sous l'angle du rôle des partenaires sociaux entre le national et le régional par exemple. Ils nous ont tout de suite recentrés. En gros ils ne voulaient pas qu'on regarde comment eux fonctionnaient de leur côté. De même, on n'a pas pu regarder les questions de cohérence avec d'autres dispositifs de la politique de l'emploi, ni les questions d'efficience* » (évaluateur), alors que des risques de redondance et de cannibalisation avec le CIVIS se posaient de manière évidente. De fait, les questions formulées par le cahier des charges restent essentiellement sur un registre très empirique d'observation et ne proposent aucune ouverture vers les problématiques actuelles des politiques de l'emploi : « *On a senti que les partenaires sociaux étaient un peu à l'écart des débats sur la politique de l'emploi, sur les questions qui se posent aujourd'hui. Cet accord crée des*

*dispositifs qui sont fondés sur une segmentation et un ciblage fin des publics en fonction d'une caractérisation a priori des difficultés d'accès à l'emploi, alors que dans le même temps Pôle Emploi change son fusil d'épaule en terme de ciblage » (évaluateur).*

**La conduite de l'évaluation va également mettre les organisations sous tension, en créant quelques « courts-circuits » entre leurs fonctions de financeurs des dispositifs et de représentants des salariés chez les opérateurs financés.** Dans un contexte social difficile (chez Pôle Emploi et au sein du réseau des Missions Locales) et un climat de remise en cause de l'empilement des dispositifs, l'arrivée de ce nouveau dispositif financé par les partenaires sociaux et ciblant les mêmes publics que d'autres dispositifs va créer quelques « remous » au sein des organisations syndicales, y compris la CFDT. Que certaines organisations se fassent parfois représenter, au sein du comité de suivi de l'accord, par des représentants des salariés de Pôle Emploi et des Missions Locales, n'a sans doute pas clarifié les choses de ce point de vue... Dans la pratique, l'expérience de l'équipe d'évaluation et sa très bonne connaissance de tout le milieu des politiques de l'emploi permettront de « fluidifier » les échanges entre les différents acteurs, *« y compris avec la DGEFP qui voyait ça d'un peu loin ».*

Le fait que les partenaires sociaux aient décidé et conduit cette évaluation en toute autonomie par rapport à l'Etat a pu parfois compliquer ou ralentir la conduite des travaux (l'autorité des partenaires sociaux vis-à-vis de Pôle Emploi ou des Missions Locales pour obtenir la transmission de certaines données n'est pas celle du Ministère du Travail...). Cela étant, malgré ces difficultés, cet exercice d'évaluation a été jugé dans l'ensemble positif par les différentes parties prenantes :

- **Du point de vue de l'articulation entre suivi et évaluation :** *« les membres du comité de pilotage étaient très impliqués, ils pouvaient aller dans le détail technique du dispositif, ce qui a été un grand avantage pour l'évaluation et pour eux. Par exemple quand on a mesuré la fréquence des interactions, la densité de l'accompagnement, il est apparu que les opérateurs étaient en dessous de ce qui était prévu dans le cahier des charges. Ca a fait progresser les partenaires sociaux sur la compréhension de ce qui se passe dans la vraie vie, au delà des cahiers des charges » (évaluateur)*
- **du point de vue de l'usage des résultats et de l'articulation entre évaluation et prise de décision :** *« ils nous ont mis une grosse pression sur les délais mais c'est une des rares fois, la seule à ma connaissance, où l'évaluation a été intégrée dans le processus de décision des partenaires sociaux. Concrètement, on est venus faire la restitution et dans la foulée ils ont pris la décision sur la suite du*

*dispositif* » (évaluateur). A plus long terme également, les résultats de ce travail vont venir nourrir la future négociation de l'automne 2014 sur l'emploi des jeunes.

Au chapitre des limites de l'exercice, et outre les points déjà relevés concernant le champ de l'évaluation, on relèvera également que les partenaires sociaux ne se sont pas hasardés à une évaluation des impacts de l'accompagnement renforcé sur les bénéficiaires, qui aurait nécessité plus de recul et sans doute plus de moyens techniques<sup>27</sup>. Enfin, le rapport produit par l'équipe d'évaluateurs ne comprend aucune préconisation, ce qui est plutôt inhabituelle pour des évaluations centrées sur les processus de mise en œuvre : « *On n'avait pas le droit de faire des précoces écrites, car c'était bien les partenaires sociaux qui devaient faire les propositions d'évolution du dispositif* » (évaluateur)...

**Cette opération — souvent qualifiée « d'exemplaire » par les partenaires sociaux — reste surtout unique dans les annales de la négociation interprofessionnelle.** Cela s'explique à la fois par le caractère très opérationnel du contenu de l'accord, son sujet nettement délimité et un degré de consensus relativement élevé entre organisations syndicales et patronales pour « faire quelque chose pour les jeunes » (même si au fond les diagnostics demeurent divergents sur les causes profondes du chômage). Sur un plan très pratique, le caractère « mono-thématique » de l'accord a permis à certaines organisations de mobiliser des techniciens spécialisés sur le sujet de l'emploi des jeunes, qui disposaient d'une relative disponibilité pour travailler au sein des instances prévues : « *dans nos organisations, dès que c'est trop transversal on a plus le temps de regarder dans le rétroviseur* » (secrétaire confédéral). Au final, **les participants à cette « expérience » soulignent qu'elle permet de mesurer l'ampleur du travail, du temps et des moyens nécessaires pour assurer un suivi rigoureux et une évaluation « sérieuse »** : « *On s'est rendu compte que sans moyens propres, on pouvait pas faire grand chose. A partir du moment où le dialogue social prend une place de plus en plus importante, il faut se donner les moyens d'avoir un minimum d'infrastructures pour le suivi. Il faut aussi qu'on se professionnalise et qu'on apprenne à mieux mobiliser de l'expertise* » (secrétaire confédéral).

### **3.1.4 L'accord du 11 janvier 2013 (« Pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises**

---

<sup>27</sup> Une étude de ce type a par contre été conduite par la DARES en 2014, mais non encore publiée

*et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés »)*

L'accord du 11 janvier 2013 prévoit **une clause de rendez-vous à deux ans pour faire le bilan de l'ensemble du texte et contient de nombreuses dispositions prévoyant des mécanismes de suivi et d'évaluation, dont certaines sont d'ailleurs très détaillées :**

- *Article 3 - Création de droits rechargeables à l'assurance-chômage (...). L'UNEDIC devra réaliser pour les partenaires sociaux une double évaluation des résultats du déploiement de ces mesures au fil de l'eau et ex post, sur l'ensemble des plans qualitatif, quantitatif et financier. Ces évaluations devront nécessairement distinguer les effets de la conjoncture économique des effets de chacune des mesures. Au vu de ces évaluations, les partenaires sociaux procéderont aux adaptations nécessaires.*
- *Article 22 - Expérimenter le contrat de travail intermittent (...). Un bilan-évaluation de l'expérimentation sera effectué avant le 31 décembre 2014 en concertation avec les pouvoirs publics.*
- *(annexe Article 13) - Suivi au niveau national interprofessionnel des accords de maintien dans l'emploi : les signataires de l'accord national interprofessionnel sur la sécurisation de l'emploi se réuniront tous les ans pour faire un bilan des accords de sauvegarde de l'activité et de l'emploi conclus au regard de la situation économique des entreprises concernées.*

Compte-tenu du caractère relativement récent du texte, ces dispositions ne sont pas encore rentrées en vigueur. Par contre, le contenu de l'accord ayant été repris par la loi sur la sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013, **le suivi de la mise en œuvre de certains dispositifs (négociations PSE, accords de sauvegarde de l'activité et de l'emploi) est réalisé au sein du « Comité de Mobilisation pour l'Emploi »,** qui réunit très régulièrement les partenaires sociaux et les Régions autour du Ministre du Travail. Un « tableau de bord des politiques publiques et paritaires de l'emploi » élaboré par les services du Ministère (DARES et DGT) y est présenté et sert de base à la discussion. Dans cette configuration, les organisations syndicales et patronales (signataires ou pas) sont donc dépendantes des remontées d'informations opérées par les services de l'Etat pour suivre la mise en œuvre de ce qui était à l'origine le produit de la négociation interprofessionnelle.

Au final, l'observation des pratiques de suivi et d'évaluation dans le champ de l'emploi et du marché du travail met en évidence plusieurs choses :

- les modalités de suivi et d'évaluation des « grands accords » (janvier 2008, janvier 2013) reflètent l'évolution plus générale des relations entre la loi et l'accord et des orientations de la politique d'emploi : brouillage des frontières entre le domaine conventionnel et le domaine législatif, importance des enjeux de coordination institutionnelle des différents financeurs, dimension opérationnelle de plus en plus présente... C'est dans ce domaine que les impacts du changement de statut de l'accord interprofessionnel sont les plus nettement perceptibles, en « transportant » le suivi de la mise en œuvre des ANI en-dehors de la sphère strictement paritaire pour le conduire au sein de mécanismes de concertation continue associant l'ensemble des acteurs de la politique de l'emploi (Comité de Mobilisation pour l'Emploi). Ce suivi « politique » s'opère en parallèle du suivi d'ordre plus « administratif » qui continue d'être effectué selon les procédures existantes pour l'établissement du bilan annuel de la négociation collective.
- Sur une bonne partie des sujets traités par la négociation interprofessionnelle, en particulier les modifications des règles du marché du travail, les organisations signataires n'ont pas de capacités autonomes pour s'assurer de l'effectivité des mesures qu'elles ont défini, et encore moins d'évaluer leurs effets. Le Ministère du Travail, en s'appuyant sur ses services extérieurs pour collecter et remonter l'information, et sur ses services d'études pour la traiter, l'analyser et réaliser des études plus spécifiques, est le seul capable de produire rapidement des données assez homogènes pour permettre aux acteurs sociaux de se « faire une idée » de l'application des accords qu'ils signent et de ce qu'elle produit. Il le fait en fonction de commandes politiques ainsi que sur demande des partenaires sociaux, consultés en bilatéral, sous réserve que ces demandes soient validées par le politique.
- C'est seulement sur les sujets plus restreints (à l'exemple de l'accompagnement « renforcé » des jeunes) et là où des institutions paritaires existent et peuvent engager des moyens que les partenaires sociaux ont une capacité de suivi et d'évaluation autonome. Mais là se posent ensuite des questions relatives aux conditions de formulation du questionnement évaluatif et de pilotage des travaux, afin que les résultats soient méthodologiquement irréprochables.

### 3.2 Des textes à la pratique : santé-sécurité et conditions de travail

---

En matière de santé-sécurité au travail et de conditions de travail, le rôle de la négociation interprofessionnelle au niveau national a toujours été très limité, et ce depuis le milieu des années 1970<sup>28</sup>. Peu d'accords ont été signés, et aucun d'entre eux n'avaient de portée normative, tout au plus encourageaient-ils les acteurs de la négociation au niveau de l'entreprise à se saisir des sujets. L'accord du 2 juillet 2008 (« stress au travail ») et l'accord du 26 mars 2010 (« harcèlement et violence au travail ») sont en fait la déclinaison au plan national de deux accords autonomes européens. Le premier ne prévoyait aucune disposition spécifique de suivi, alors que le second prévoit une procédure particulière de suivi pour alimenter le travail de bilan effectué par les partenaires sociaux (« *Les partenaires sociaux établiront un rapport annuel conjoint, communiqué aux partenaires sociaux européens dans le cadre du suivi du déploiement de l'accord autonome européen* ») et une évaluation de la mise en œuvre deux ans après l'arrête d'extension.

Dans les faits, aucun responsable confédéral rencontré ne peut faire état d'une réunion de suivi entre signataires, ni d'aucune procédure particulière mise en place au sein de leur organisation. Les éléments très succincts sur la mise en œuvre de l'accord « stress » en France que l'on retrouve dans le bilan établi par la Commission Européenne<sup>29</sup> sont tirés du bilan annuel de la négociation collective, et se limitent à un décompte des accords d'entreprises faisant référence à l'accord national.

Interrogés sur les raisons de cette situation, les responsables des secteurs confédéraux pointent essentiellement l'absence de volonté patronale pour faire vivre des accords qui n'auraient pas existé sans un niveau européen plus volontariste sur ces sujets. Incapables de préciser la portée concrète de ces textes, les signataires syndicaux interrogés restent très prudents : « *hormis la référence à l'ANI dans quelques accords de grands groupes, il n'y a rien de visible...* ».

Plus récent et plus ambitieux, l'accord du 19 juin 2013 « vers une **politique d'amélioration de la qualité de vie au travail et de l'égalité**

---

<sup>28</sup> Cf. *Négociations*, 2013 n°1, dossier « RPS, qualité de vie au travail et négociation ».

<sup>29</sup> « Report on the implementation of the European social partners' Framework Agreement on Work-related Stress », COMMISSION STAFF WORKING PAPER, SEC(2011) 241 final

**professionnelle** » prévoyait comme on l'a dit des modalités de suivi et d'évaluation très précises, et notamment « qu'une base de donnée des expérimentations sera mise en place fin 2013 ».

Aucune de ces dispositions n'a pour l'instant reçu de traductions concrètes. Même si le calendrier de mise en œuvre de l'accord laisse encore espérer que des initiatives seront prises prochainement, les représentants syndicaux interrogés ne sont pas réellement optimistes. Pour eux, le volontarisme des pouvoirs publics et des « experts » des conditions de travail (notamment de l'Anact) méconnaît largement les obstacles à la mise en œuvre de l'accord :

- Le caractère « non-prioritaire » de l'accord pour la partie patronale, encore davantage perceptible depuis le changement à la tête du Medef, ce que la CFDT considère comme le signe d'une **absence de volonté patronale de faire vivre l'accord** : « *Les organisations patronales nous disent sans arrêt qu'elles ne sont pas capables de faire pression sur leurs mandants pour mettre en œuvre les accords. Mais je n'ai jamais vu de volonté de ne serait-ce que voir comment ça se traduit ou pas sur le terrain* » (secrétaire confédéral)
- Un **contexte de crise** qui fait passer à l'arrière-plan des préoccupations militantes à la fois le sujet en tant que tel (la qualité de vie au travail) et la démarche d'expérimentation prévue dans l'accord : « *L'innovation sociale n'est plus du tout la priorité. C'est dommage parce que quand le Législateur impose la négociation, on a des accords de papier ou des pétitions de principe, on le voit bien sur les seniors ou sur l'égalité professionnelles. Et quand on veut faire les choses tout seuls comme des grands sur un mode expérimental, on s'aperçoit qu'en face ça ne suit pas* ».
- Une **surcharge évidente des organisations signataires**, en particulier les plus petites qui n'ont pas assez de ressources pour « suivre » tous les sujets de l'Agenda social, et donc opèrent un tri selon le degré d'urgence ou d'importance qu'elles accordent au sujet : « *L'agenda social nous surcharge. Les forces des troupes sont ridicules, en particulier CGPME ou UPA, au Medef c'est un peu mieux mais la surcharge est là. Et quand on rajoute de la mauvaise volonté...*

Il faut sans doute rajouter des facteurs d'ordre plus structurels, lié aux caractéristiques institutionnelles du champ des politiques de santé/sécurité au travail : « *Il est clair que sur ces sujets-là, l'intervention syndicale reste difficile et que la négociation collective produit moins de résultats que dans*

*les autres secteurs. C'est aussi un champ où l'Etat a beaucoup gardé la main et où les responsabilités sont très éparpillées. Du coup l'inaction n'est pas forcément très visible. Les partenaires sociaux ne gèrent pas ensemble, contrairement à la formation professionnelle, des outils et des fonds qui ont un impact direct sur les salariés. On est simplement présents dans des instances de gouvernance ».*

Toujours est-il que certains négociateurs confédéraux sur ces sujets ont le sentiment de s'appuyer « *sur une ingénierie de négociation extrêmement faible : on n'a rien derrière nous pour s'assurer que juridiquement ça tient la route, les travaux de réflexion et d'écriture ne sont pas assez collectifs, du coup on a trop tendance à se mettre dans des postures politiques* ». Dans ces conditions, la question n'est pas celle du suivi ou de l'évaluation des accords mais simplement celle de la possibilité qu'ils soient appropriés par les acteurs de terrain.

## 4. Conclusion

*« Il est clair que la pratique de la négociation collective, y compris au plan interprofessionnel, est dangereusement insuffisante en qualité. Pourquoi ? Parce que dans de nombreux esprits, il y a l'idée que la négociation est une sorte de « poker menteur ». Or la négociation doit être un moyen, au travers d'un comportement de loyauté, d'affirmer une volonté de conclure »<sup>30</sup>*

Même s'il faut être prudent compte-tenu du caractère limité de notre terrain d'enquête, un double-constat se dégage, à l'issue de cette confrontation des textes et des pratiques :

- Les clauses de suivi contenues dans les accords interprofessionnels sont longtemps restées lettre morte. Si des formes de suivi sont plus fréquentes depuis 2008, c'est rarement dans les formes et avec l'intensité prévue à l'origine dans les textes. De ce point de vue, la décision prise en décembre 2013 par les partenaires sociaux dans une réunion « Agenda social » de mettre sur pieds tous les comités de suivi qui n'avaient vu le jour jusqu'à présent est doublement significative : à la fois du degré de « laxisme » qui a longtemps prévalu et de la volonté nouvelle d'y remédier (à condition bien sûr que cela se traduise dans les faits).
- l'évaluation des effets de tout ou partie d'un accord reste une pratique rare, sauf quand l'Etat se substitue aux signataires ou que ceux-ci peuvent s'appuyer sur une infrastructure paritaire dotée de moyens permettant de mobiliser l'expertise nécessaire et de dégager des ressources humaines pour piloter ces opérations. Cela étant, on note depuis 2008-2009 une certaine tendance à structurer davantage les processus de suivi et d'évaluation au plan collectif (signataires) et en interne à chaque organisation (au moins pour la CFDT, le Medef et FO).

Cette dynamique d'évolution est étroitement dépendante des nouvelles contraintes et incitations liées à la co-production croissante des lois et à l'imbrication des politiques publiques et paritaires, en particulier dans le

<sup>30</sup> BARTHELEMY (J.), 2012, « L'urgence du dialogue social », *Revue d'économie politique*, 2012/3, p. 329

champ de l'emploi. Mais la propension à suivre et évaluer les effets des accords varie fortement selon les domaines de négociation, elle est par exemple nettement moindre du côté conditions de travail que du côté emploi-marché du travail : l'importance de l'agenda politique sur les enjeux d'emploi, les moyens d'expertise mobilisables au sein des organisations, l'existence d'instances paritaires expliquent largement cette différence. Même si très rares ont finalement été les travaux d'évaluation conduits dans le respect des engagements des accords, ceux qui l'ont été (« ANI emploi des jeunes ») ont provoqué des apprentissages collectifs importants pour les partenaires sociaux, quand bien même les limites de l'exercice sont patentes.

Ces constats doivent être éclairés à la lumière du contexte plus global d'évolution du système français de négociation collective. La négociation aux niveaux de la branche et de l'entreprise a connu des transformations majeures depuis 2004, allant dans le sens d'une attention plus marquée aux « règles de conduite de la négociation »<sup>31</sup> et aux conditions de légitimité de l'accord et de ses signataires (conçues comme une contrepartie logique à une extension des possibilités de déroger aux normes supérieurs). Même si l'on reste encore loin, en France, d'un système tel que le connaît par exemple le Canada, les acteurs des relations sociales (Etat compris) conçoivent aujourd'hui aisément que l'autonomisation du droit conventionnel dans les entreprises et les branches suppose « d'étayer » davantage les procédures de négociation, les compétences des acteurs et les moyens dont ils disposent<sup>32</sup>.

Paradoxalement, c'est au niveau censé assurer la cohérence de l'ensemble du système que la question des conditions procédurales nécessaires à l'autonomisation du droit conventionnel a été le moins posée. Pourtant, quand on pointe ce à quoi les partenaires sociaux se sont engagés pour faire vivre les accords et savoir ce qu'ils produisent d'une part, et la manière dont cela se traduit dans les faits d'autre part, on mesure l'ampleur du décalage : comment garantir une exécution loyale de l'accord si personne

---

<sup>31</sup> Jacques Barthélémy a beaucoup œuvré auprès des partenaires sociaux pour défendre la « substantialisation » des règles de conduite de la négociation, dans une perspective assumée d'autonomisation du droit conventionnel : « Elles doivent contribuer à l'équilibre des pouvoirs entre les parties, à favoriser un comportement de bonne foi des négociateurs et à faciliter l'exécution loyale de la convention. Elles sont encore plus importantes si, dans la perspective de construire un droit plus contractuel et moins réglementaire, l'autonomie de la convention est la règle sous réserve du respect de l'ordre public, entendu selon sa conception orthodoxe, civiliste. » BARTHELEMY (J.), CETTE (G), 2010, *Refondation du droit social : concilier protection des travailleurs et efficacité économique*, rapport du CAE, Paris, La Documentation Française

<sup>32</sup> cf. le « rapport Poisson » de 2009 sur la négociation collective et les branches,

n'est en mesure de ne serait-ce que simplement documenter la manière dont il se met en œuvre ?

Le plus étonnant, et le plus difficile à expliquer, est que cette situation ait pu persister aussi longtemps. C'est sans doute qu'elle est relativement cohérente avec l'hétérogénéité des conceptions de la négociation et du contrat parmi les acteurs des relations sociales en France. A l'intérieur du camp syndical (et du camp patronal dans une moindre mesure et selon les périodes) coexistent des visions très différentes du rôle de l'accord interprofessionnel et de ce à quoi il engage. Pour les organisations qui considèrent avant tout l'ANI comme le moyen d'envoyer un message au politique ou comme position temporaire dans un agenda revendicatif plus lointain, la question de l'effectivité de l'accord est logiquement secondaire. Il en va différemment pour les organisations qui conçoivent l'accord comme un contrat qui les engage et le compromis comme une manière de prendre des décisions à mettre en œuvre collectivement<sup>33</sup>.

Pour autant, même les organisations qui adhèrent à une vision « contractualiste » de la négociation peuvent avoir de « bonnes raisons » de ne pas toujours vouloir vérifier systématiquement l'effectivité et les effets de toutes les clauses d'un accord. Dans la mesure où un accord est un ensemble de concessions réciproques, chaque signataire trouvera un intérêt tactique à valoriser ce qu'il a gagné, et à laisser dans l'ombre ce qui correspond à des renoncements. De ce point de vue — illustré dans nos études de cas par l'évaluation de l'ANI « Emploi des jeunes » — la définition des questions évaluatives est elle-même un objet de négociation. Par ailleurs, quand le travail d'une instance de suivi ou un dispositif d'évaluation devient un moyen de poursuivre le « round » de négociation après l'accord, le risque de déstabilisation des compromis et de ses auteurs et d'instrumentalisation de l'évaluation est réel.

Indépendamment des raisons doctrinales et tactiques, les contraintes matérielles et organisationnelles pèsent fortement sur le développement des pratiques de suivi et d'évaluation. C'est une des raisons pour lesquelles ces pratiques sont plus fréquentes là où des institutions paritaires existent et peuvent supporter une partie de l'effort comme dans le champ de la formation professionnelle ou de l'assurance- chômage (l'autre raison majeure étant sans doute que la gestion paritaire a diffusé une culture du résultat parmi les partenaires sociaux siégeant dans ces instances).

---

<sup>33</sup> THUDEROZ (C.), 2013, « Le problème du compromis », *Négociations*, 2013/2, n°20, pp. 95-111

Saturés par « l'Agenda Social » et les «feuilles de route Grandes Conférences Sociales », mobilisés en permanence par les innombrables processus de concertation au sommet, les appareils confédéraux, même les plus importants comme ceux de la CFDT ou du Medef, se consacrent prioritairement à la décision immédiate. Cette synchronisation sur le temps politique des cabinets ministériels devient très difficile à gérer pour des organisations en surchauffe qui, chacune de leur côté, n'ont matériellement pas le temps de veiller à la manière dont s'applique ce qu'elles décident.

Là où des instances paritaires existent, la mutualisation des remontées d'informations, la mobilisation d'une expertise technique pour collecter et interpréter des données, mais aussi le « refroidissement » induit par le temps de la délibération collective, permettent de retrouver quelques marges de manœuvre. A l'inverse, on voit bien que sur tous les sujets liés à la régulation du marché du travail — devenu un champ majeur de la négociation interprofessionnelle depuis 2008 — aucune instance ou mécanisme de mise en cohérence ne vient réguler les multiples canaux parallèles par lesquels les partenaires sociaux « grapillent » de la connaissance sur ce que produisent les ANI et les lois : CNNC, CME, CGSP, « commandes DARES »... Le sentiment général, résumé par un interlocuteur, est que « *tout ça se fait en ordre dispersé, et que nous, signataires (de l'ANI de 2013), n'avons même pas pu nous mettre d'accord pour envoyer une « commande groupée » aux services de l'Etat* ».

Le futur accord sur le financement des organisations patronales et syndicales, et les discussions en cours sur le périmètre précis des missions du Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation (Copanef) recèleront sans doute des opportunités pour renforcer et mettre davantage de cohérence dans les pratiques de suivi et d'évaluation. Cela étant, si des progrès sont possibles et nécessaires en matière de suivi et d'évaluation partagée, la polarisation des agendas revendicatifs sur certains sujets et plus encore la concurrence entre des cultures du contrat et du compromis social très différentes limiteront nécessairement le « champ des possibles ». Le modèle d'un « Institut du Dialogue Social » — d'une « Fondation du Travail » à l'image de celle qui existe aux Pays-Bas — constituant pour l'ensemble des acteurs sociaux un cadre de concertation permanente en amont des négociations, nous semble encore très exotique.

Pour autant — et en attendant des cadres collectifs plus favorables — des évolutions importantes sont engagées et des améliorations encore possibles au sein de chaque organisation confédérale, dans les fonctionnements internes en amont et en aval des accords. Ce sont ces pistes qui doivent être explorées au sein de la CFDT dans la deuxième partie de l'étude à venir.