



Flexicurité : un bilan intermédiaire

Jacques Freyssinet

Cette note fait le point sur les premières étapes d'un processus qui vise, dans le cadre du programme présenté par Nicolas Sarkozy pour les élections présidentielles, à introduire une logique de flexicurité¹ dans les relations d'emploi².

Le contour de la flexicurité est encore mal défini. Sa délimitation est l'un des enjeux des concertations et négociations amorcées. Dans l'ensemble complexe des réformes adoptées cet été ou annoncées pour les mois qui viennent, nous nous limitons ici à celles qui concernent soit le contenu, soit les procédures d'élaboration des normes (loi ou accords collectifs) relatives aux différentes composantes de la relation d'emploi : contrats de travail, organisation du travail, rémunération du travail, transitions professionnelles... Sont exclues les mesures qui n'ont pas de répercussions directes sur la flexicurité, par exemple, celles qui visent seulement à réduire le coût du travail (projet de TVA sociale, probablement mort-né) ou à établir un service garanti dans les transports en commun ou encore à distribuer des cadeaux fiscaux.

Il est seulement possible aujourd'hui d'établir un bilan provisoire d'un ensemble d'initiatives interdépendantes dont le produit final est, dans une large mesure, indéterminé. Encore est-il utile d'identifier, dès maintenant, les principaux enjeux et de tenter de préciser les stratégies des différents acteurs concernés.

Nous rappelons d'abord le contexte européen et international, dans la mesure où il est à la fois producteur d'idéologie et de pressions sur les acteurs nationaux. Nous précisons ensuite le contenu de l'agenda fixé par le Gouvernement ou adopté par les acteurs sociaux. Nous examinons enfin le contenu des premières réformes adoptées et des négociations entamées.

¹ Faute de mieux, nous adoptons la traduction désormais utilisée au niveau de l'Union européenne pour le néologisme anglais « *flexicurity* ». Même si les acteurs sociaux français répugnent à utiliser ce vocable ou parfois le rejettent explicitement, il nous semble préférable d'appeler un chat un chat et de reconnaître que l'enjeu actuel est la recherche de combinaisons, de complémentarités ou de contreparties entre des objectifs de flexibilité et des objectifs de sécurité. Ces objectifs concernent aussi bien les employeurs que les salariés.

² Sur le contexte antérieur, voir : Jean-Louis Dayan, « Contours et enjeux de la sécurité sociale professionnelle », *Note Lasaire*, n° 10, novembre 2006.

I. CONTEXTE INTERNATIONAL ET EUROPEEN

La notion de flexicurité est aujourd'hui largement adoptée dans le vocabulaire des organisations internationales. Nous nous limitons à trois d'entre elles dont les positions, pour des raisons différentes, ont un impact direct sur les débats en France.

a) L'OCDE

L'OCDE exerce une double influence, d'une part, au moyen de ses travaux techniques dont la qualité est reconnue, même si les controverses sont fréquentes, d'autre part, du fait de la domination idéologique engendrée par son action de promotion des « bonnes pratiques ». Il faut souligner la nette inflexion opérée en 2006 par cette organisation, au moins dans le discours.

Depuis 1994, l'OCDE promouvait systématiquement les recommandations de sa *Stratégie pour l'emploi* qui préconisait sans nuances la recherche de la flexibilité maximale des marchés du travail (emploi, temps de travail, coûts salariaux). La réévaluation de cette *Stratégie*, intervenue en 2006³, propose un nouveau diagnostic : l'OCDE reconnaît que plusieurs stratégies peuvent être efficaces en matière d'emploi et de chômage dès lors qu'elles sont cohérentes. En particulier, le modèle scandinave ou nordique obtient d'aussi bonnes performances en ce domaine que le modèle anglo-saxon, avec de moindres inégalités, mais au prix de prélèvements obligatoires plus lourds. La flexicurité est donc reconnue comme une solution potentiellement efficace⁴.

b) L'Union européenne

Dès l'adoption de la *Stratégie européenne pour l'emploi* (1997), la rédaction des « lignes directrices » retient des formulations équilibrées, affirmant la nécessité, dans les différentes composantes de la relation d'emploi, de concilier souplesse pour les entreprises et sécurité pour les travailleurs. La référence, récente et désormais systématique, à la notion de flexicurité, pourrait donc n'apparaître formellement que comme un nouvel habillage d'une doctrine inchangée.

Mais, paradoxalement, l'adoption de ce nouveau vocable coïncide avec l'inflexion, clairement libérale, de la politique économique préconisée depuis la mise en place de la Commission Barroso. La question se pose donc d'apprécier dans quelle mesure la flexicurité ne désigne pas, en fait, le mode de mise en œuvre sur les marchés du travail des conditions nécessaires pour une politique économique orthodoxe. Cette inquiétude s'était notamment manifestée à l'occasion de la publication, en novembre 2006, du Livre vert *Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle*. Depuis lors, la Commission a produit un document plus général, plus équilibré et moins précis⁵ qui doit être soumis au sommet européen du mois de décembre prochain.

³ OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Stimuler l'emploi et les revenus*, Paris, 2006 ; OCDE, *Stimuler l'emploi et les revenus. Les leçons à tirer de la réévaluation de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, Paris, 2006.

⁴ Ce thème est repris dans les *Perspectives de l'emploi* de 2007.

⁵ *Vers des principes communs de flexicurité : des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité*, Communication de la Commission, 27 juin 2007.

c) La Confédération Européenne des Syndicats

Ses inquiétudes sur l'orientation de la Commission expliquent peut-être l'ambiguïté de la position de la Confédération européenne des syndicats. Dans un premier temps, elle a choisi de s'engager clairement en faveur de la flexicurité parce qu'elle y trouvait un moyen de combattre l'orientation vers la flexibilité pure et simple. Au vu des orientations les plus récentes, la CES a pris des positions de plus en plus critiques sur les orientations communautaires⁶. Lors de son récent congrès de Séville, le Secrétaire général, John Monks, a déclaré que la flexicurité était en train de se transformer en « *un menu à la carte dont les choix les plus prisés par les hommes politiques sont la fin des contrats sécurisés, la réduction de la protection de l'emploi et des droits aux allocations de chômage* »⁷. Cependant, la CES réaffirme la nécessité d'un « *agenda syndical sur la flexicurité* » en distinguant entre « *plusieurs modèles possibles* » et en énonçant sept principes qui doivent assurer « *un équilibre socialement acceptable entre besoins d'entreprises/lieux de travail adaptables et un objectif de long terme de développement humain, social ou durable* »⁸.

Tout récemment, les organisations patronales et syndicales européennes ont présenté un rapport commun qui comporte un chapitre sur la flexicurité et demande que soit construit un mélange équilibré de mesures comportant des dimensions de flexibilité et de sécurité⁹. Il s'agit donc désormais d'un thème accepté du dialogue social européen.

* * *

Le mouvement syndical français, aujourd'hui réuni dans la CES (sauf la CFE-CGC), ne peut donc ignorer ce débat¹⁰, tout comme le Gouvernement français ne peut éviter de se situer relativement aux perspectives tracées par les organisations internationales auxquelles il appartient et dont il a approuvé les orientations politiques.

⁶ Voir par exemple : CES, *Le débat sur la flexicurité et les défis à relever par le mouvement syndical*, 2007 ; Maarten Keune and Maria Jepsen, *Not balanced and hardly new : the European Commission's quest for flexicurity*, European Trade Union Institute, WP 2007.01 ; Anne Dufresne, Corinne Gobin, « Vers une offensive syndicale européenne ? Le 11^e congrès de la CES », *Chronique internationale de l'IRES*, septembre 2007.

⁷ Voir la chronique de Jean-Claude Boual, « Les messages de Séville : trois thèmes au cœur des débats », *Confrontations Europe*, juillet-septembre 2007.

⁸ Texte de la CES cité plus haut, p.2.

⁹ CES, Business Europe, CEEP, UEAPME, *Key challenges facing European labour markets: a joint analysis of European social partners*, October 2007. On y trouve cette affirmation commune: "Applied in the right way, the flexicurity approach can create a win-win situation and be equally beneficial for employers and employees" (point D. Flexicurity, p.53).

¹⁰ On trouvera une présentation très complète des positions des organisations syndicales françaises dans : Solveig Grimault, *Sécurité des parcours et sécurité sociale professionnelle. Enquête auprès des organisations syndicales*, IRES, Document de travail 06-06, décembre 2006, ou encore dans les positions qu'ils ont exprimées en annexe du rapport d'Edith Arnoult-Brill, *La sécurisation des parcours professionnels*, Conseil économique et social, n° 2007-12. Pour un bref résumé, voir l'encadré ci-après.

Les syndicats français et la flexicurité : convergences et différences

Si la CES accepte d'utiliser, au niveau européen, le terme flexicurité, les organisations syndicales françaises sont pour le moins réticentes, voire franchement hostiles à l'égard de ce vocabulaire qu'elles soupçonnent de camoufler une nouvelle offensive vers la flexibilité pure et simple. Elles emploient chacune des termes différents qui privilégient l'aspect « sécurité ». Derrière les mots, apparaissent des positions qui sont à la fois partiellement convergentes, mais aussi marquées par des priorités distinctes.

De manière simplifiée¹¹, on peut dire que les syndicats accepteraient la flexibilité si elle désignait, non pas la précarité du statut des travailleurs, mais la capacité d'adaptation des collectifs de travail aux changements des produits, des techniques et des formes d'organisation. Symétriquement, la sécurité qu'ils réclament n'est pas la garantie de l'emploi à vie dans le même métier chez le même employeur, mais l'existence d'un socle complet de droits permanents pour tous les travailleurs dans les étapes successives de leur trajectoire professionnelle. La proximité est forte également en ce qui concerne les principaux instruments de sécurisation revendiqués par les différentes organisations : gestion prévisionnelle de l'emploi et observatoires des métiers, accès de tous les salariés à une formation continue qualifiante, garanties sur les procédures de licenciement et les dispositifs de reconversion, accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi, mutualisation des financements... Sur cette base commune, chaque syndicat développe des propositions spécifiques.

La CGT revendique un « nouveau statut du travail salarié » qui regroupe un ensemble de droits transférables attachés à la personne du travailleur et non conditionnés à son lien avec un employeur particulier. L'une des composantes de ce statut est la « sécurité sociale professionnelle » qui assure le maintien du contrat de travail et du salaire en cas de perte d'emploi, avec un financement mutualisé à l'échelle de la branche professionnelle, jusqu'au reclassement dans un autre emploi de qualité au moins équivalente.

La CDFT revendique la « sécurisation des parcours professionnels ». La responsabilité sociale des employeurs requiert le développement de la gestion prévisionnelle de l'emploi et du dialogue social dans l'entreprise. L'accompagnement des mobilités exige le développement des capacités du Service public de l'emploi, ce qui implique la remise à plat de l'assurance chômage. La lutte contre les inégalités entre salariés, selon la nature des contrats de travail et selon les caractéristiques des employeurs, implique une réflexion sur la rénovation du contrat de travail.

La CGT-FO, l'organisation la plus hostile à la notion de flexicurité, met l'accent sur la « continuité des carrières professionnelles ». Quant à la méthode, elle privilégie la négociation collective plutôt que la loi. Quant au contenu, sa priorité est « de rassembler et de coordonner des éléments déjà construits, mais épars ». Trois notions doivent occuper une place centrale : l'anticipation des évolutions professionnelles, la mutualisation des financements, la contractualisation des coopérations, en particulier au niveau des territoires, entre l'ensemble des acteurs publics et des acteurs sociaux concernés.

La CFTC défend un projet de « sécurisation des parcours de vie » qui s'élargit donc au-delà du travail salarié (conciliation entre vie professionnelle et vie familiale sur les différents temps de vie) et qui prévoit un « statut du travailleur » encadrant les différents contrats de travail

La CFE-CGC prône l'« assurance emploi » reposant sur trois composantes : des procédures d'identification des risques de ruptures dans le parcours professionnel, l'affirmation de la responsabilité de l'employeur sur le maintien de l'employabilité du salarié, la coordination des outils existants pour accompagner les changements dans les parcours professionnels.

L'UNSA emploie les mêmes termes que la CFDT : « sécurisation des parcours professionnels ». Elle définit trois dimensions essentielles : garanties collectives associées au contrat de travail, prévention pour éviter le passage par le chômage, accompagnement pour assurer un retour rapide vers l'emploi.

¹¹ Pour des présentations plus complètes, voir le document de travail de Solveig Grimault cité plus haut (note 10).

II. L'AGENDA : LOIS ET NEGOCIATIONS

■ Les initiatives du Gouvernement

Elles ont été synthétisées dans la « feuille de route » adressée au Premier ministre, complétées par les « documents d'orientation » adressés aux partenaires sociaux, précisées par les « lettres de mission » des ministres.

a) La « feuille de route »

Dans une lettre adressée le 31 mai 2007 aux acteurs sociaux, le Premier ministre fixe un programme de travail à quatre composantes.

- *Concertation avant une loi* (« très rapidement »)

Deux thèmes :

- heures supplémentaires,
- service garanti dans les transports en commun.
- *Négociation interprofessionnelle* (résultats attendus pour fin 2007, avec des « documents d'orientation » établis par le Gouvernement – voir *infra* point **b**)

Deux thèmes sont fixés :

- marché du travail : contrat de travail, sécurisation des parcours professionnels, assurance chômage,
- démocratie sociale : représentativité et validité des accords¹².
- *Conférences tripartites* (à la rentrée, avec un point sur l'état de la négociation collective)

Trois thèmes :

- égalité professionnelle et salariale hommes/femmes¹³ ;
- conditions de travail¹⁴;
- emploi et pouvoir d'achat.

¹² Remarque : Ce thème relève, pour une part importante, de la logique de la flexicurité dans la mesure où l'élargissement des domaines de négociation et des possibilités de recours à des accords d'entreprise est présenté comme un instrument majeur d'adaptation à la diversité des situations grâce à des accords supposés « gagnants-gagnants ». Le débat sur les « bons » niveaux de négociation, en fonction des questions traitées, est un point de désaccord entre acteurs sociaux. On verra des illustrations à propos des négociations en cours sur la réforme du marché du travail (voir *infra* point 4).

¹³ Pilotée par Xavier Bertrand, la conférence aura lieu le 12 novembre 2007.

¹⁴ Pilotée par Xavier Bertrand, la conférence a eu lieu le 4 octobre 2007. Elle n'a pas abordé les problèmes d'organisation du travail qui auraient eu un lien avec les aspects de flexicurité fonctionnelle au sein du collectif de travail.

Seule la troisième conférence, qui s'est déroulée le 23 octobre 2007 (voir *infra* point 3.3), concernait directement le thème de la flexicurité puisque, selon la lettre adressée le 21 août par Christine Lagarde, Ministre de l'Economie des Finances et de l'Emploi aux partenaires sociaux, elle devait viser à « promouvoir une gestion moderne de l'emploi et des compétences ». Selon les termes de cette lettre, l'approche se ferait principalement sous l'angle de la rigidité-flexibilité des rémunérations : mode de fixation et évolution des minima salariaux, allègements de charges, mécanismes d'intéressement des minima sociaux.

- *Groupe de travail sur la TVA sociale* (« ouvert aux partenaires sociaux ») : ses résultats devaient être examinés lors de la conférence sur l'emploi et le pouvoir d'achat. Après les rapports établis par le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi¹⁵ et par Eric Besson¹⁶, la patate chaude a été transférée au Conseil économique et social dont on attend l'avis.

b) Les « documents d'orientation »

Les deux documents adressés, le 18 juin 2007, par le Premier ministre aux acteurs sociaux proposent un diagnostic et des thèmes de négociation. S'agissant des thèmes, le Premier ministre adopte des attitudes différentes dans l'un et l'autre cas.

- *Modernisation du marché du travail et sécurisation des parcours professionnels*

Le Gouvernement disposait des « états des lieux » établis par les groupes de travail dans le cadre de la « délibération sociale » (voir *infra* point 2.2). Il s'est efforcé de s'en tenir au plus près.

- C'est en ce qui concerne le *contrat de travail* qu'il marque le plus (et pour cause) sa position originale en mettant à l'agenda « l'instauration d'un contrat de travail conclu sans détermination de durée se substituant en tout ou partie aux formes juridiques existantes ». Le projet de « contrat unique » n'est donc plus explicitement affirmé, mais implicitement présent. Pour le reste, il reprend des thèmes connus : période d'essai, rupture du contrat, procédures alternatives à la saisine du juge...
- Sur la *sécurisation des parcours professionnels*, les propositions sont générales et sans originalité : transférabilité des droits, accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi, formation tout au long de la vie...
- Quant à l'*indemnisation du chômage*, l'accent est mis sur les incitations et l'activation. Il n'est pas question (pour ne pas fâcher) de la fusion ANPE-Unédic, mais seulement « du rôle du régime d'assurance chômage au sein d'un service public de l'emploi plus efficient ».

¹⁵ *Etude sur la possibilité d'affecter une partie de la TVA au financement de la protection sociale en contrepartie d'une baisse des charges sociales pesant sur le travail*, Note d'étape, 11 septembre 2007.

¹⁶ « *TVA sociale* », Secrétariat d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, septembre 2007.

- *Démocratie sociale*

Le Gouvernement ne peut ici se référer à des documents émanant des « partenaires sociaux ». C'est donc le rapport Hadas-Label qui sert de référence principale. Il est proposé que soient examinés successivement deux thèmes.

- Évoquant les désaccords entre organisations syndicales qui se sont exprimés à l'occasion de l'avis du Conseil économique et social sur la *représentativité syndicale*, le texte se borne, à titre indicatif, à poser quelques questions sans expliciter de préférences : critères de représentativité, introduction d'un critère d'audience fondé sur les élections existantes dans les entreprises, ouverture du premier tour des élections professionnelles.
- Sur la *réforme de la négociation collective*, une première interrogation porte sur le choix entre majorité relative et majorité d'engagement pour la légitimité des accords et une seconde sur les acteurs de substitution pour la négociation dans les PME : élus ou mandatés (avec l'éventuelle création d'un « conseil d'entreprise » réunissant représentants élus et désignés).

Au total, le Gouvernement s'est gardé, avec diplomatie, de donner l'impression qu'il entendait orienter le contenu des résultats possibles de la négociation et de prendre ouvertement position sur des thèmes conflictuels. Les rares points où il s'avance concernent la réforme du contrat de travail dans un sens clairement favorable aux « revendications » patronales.

c) Les « lettres de mission » aux Ministres

Elles précisent les points prioritaires parmi les engagements contenus dans le programme présidentiel. Deux nous intéressent directement.

- *Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi*

Mentionnons notamment :

- en complément de la défiscalisation des heures supplémentaires (voir *infra* point 3.1), suppression de tous les mécanismes qui découragent le travail ;
- création d'un grand service public de l'emploi par fusion de l'ANPE et de l'Unédic ;
- programmes spécifiques pour toutes les catégories menacées par le chômage de longue durée ;
- suspension expérimentale des seuils d'effectifs ;
- réforme de la formation professionnelle (incluant un droit d'accès en fonction des droits accumulés grâce au travail) ;
- sécurité des parcours professionnels ou sécurité sociale professionnelle (réforme globale du marché du travail et de l'assurance-chômage « en laissant pleinement sa chance au dialogue social » ; lutte contre la précarité du travail).

« Sur tous ces points, une loi de modernisation de l'économie **pourrait** intervenir avant la fin de l'année 2007 »¹⁷.

- *Ministre du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité*

Mentionnons notamment :

- réhabilitation de la valeur travail grâce à « la liberté de travailler plus pour gagner plus, **ou même seulement** (*précision non négligeable !*) s'épanouir d'avantage » ;
- réforme du marché du travail conciliant le développement des entreprises, la mobilité de l'emploi et la sécurité des salariés ; en particulier, « simplifier et unifier le cadre juridique du contrat de travail » (*ce n'est donc plus le contrat de travail unique*), transférabilité des droits associés au contrat de travail, développement des nouvelles formes de travail indépendant ;
- ouverture des commerces le dimanche « dans le cadre du volontariat des salariés » ;
- réformer les règles de représentativité syndicale « à partir des conclusions des négociations » et étudier « une meilleure répartition entre ce qui relève de la loi et ce qui relève de la négociation collective ».

■ Les « chantiers sociaux »

a) La « délibération sociale »

Rappelons que les acteurs sociaux ont convenu, le 23 octobre 2006, de lancer une « délibération sociale » sur la réforme du marché du travail. Trois groupes de travail ont été créés, auxquels la CGT n'a participé qu'à titre d'« observateur ». Le 29 mai 2007, ces groupes ont adopté des « états des lieux » qui sont de natures très différentes et dont on résume ci-après les points saillants.

- *Assurance chômage*

Le document, tantôt sous forme d'affirmations, tantôt sous forme de questions, formulées d'un commun accord, soulève une série de problèmes majeurs, potentiellement conflictuels :

- pour les salaires proches du SMIC, l'indemnisation est proche du salaire net antérieur, ce qui « pose la question de l'incitation à la reprise d'emploi » ;
- 43 % des allocataires sont en activités réduites, ce qui pose « la question d'éventuelles dérives » ;
- le régime des filières doit être simplifié, rationalisé et mis en cohérence avec le principe d'activation ;

¹⁷ Il est maintenant question du printemps 2008.

- la question est posée de « la légitimité d'un régime assurantiel » pour assurer l'accompagnement des allocataires ; leur « qualification ou requalification relève de la responsabilité d'autres acteurs » ;
- la prise en charge des non allocataires du régime d'assurance chômage par la solidarité nationale doit être « indépendante de l'adaptation assurantielle » des filières.
- *Sécurisation des parcours professionnels*

Le document n'étudie pas « les évolutions nécessaires ou le développement de politiques ou de dispositifs indispensables à la sécurisation des parcours professionnels ». Il se borne à établir une liste des textes et dispositifs existants, ainsi que des sources d'information correspondantes, classés selon les étapes de la vie active. Au dernier moment, ont même été supprimés les éléments d'évaluation disponibles pour chaque dispositif (adéquation à l'objectif poursuivi et rapport coût/efficacité) qui figuraient dans le projet. Il ne s'agit donc que d'un simple aide-mémoire juridico-statistique, alors que ce thème était central pour la préparation d'une négociation sur la flexicurité.

- *Contrats de travail*

Un troisième mode de rédaction a ici été adopté. Le document se réduit à un tableau qui, pour les différentes dimensions des contrats de travail, indique, après quelques informations factuelles, les positions du « salarié » et de l'« entreprise » (c'est-à-dire des dirigeants d'entreprise), avant de donner quelques appréciations sur les enjeux en matière d'emploi. Il y a simple juxtaposition des positions patronales et syndicales, sans explicitation d'éventuels champs de négociation. La dernière colonne (« emploi ») privilégie clairement les avantages offerts par les formes particulières d'emploi et la nécessité de réduire la complexité juridique en rationalisant la typologie des contrats.

b) La négociation

Ce rappel des résultats de la phase de « mise à plat » était nécessaire puisque c'est sur cette base que les acteurs sociaux ont décidé, le 19 juin 2007, de lancer une négociation sur les trois thèmes qui avaient été examinés par les groupes de travail. Ces thèmes correspondent exactement aux trois questions figurant dans la lettre du Premier ministre sous la rubrique « marché du travail » (voir *supra*). Il a été décidé ultérieurement (réunion du 4 juillet) de les regrouper en un thème de négociation unique traité, à partir de début septembre (voir *infra* point 4.1), en quatre chapitres successifs :

- entrée dans l'emploi,
- évolution dans l'emploi,
- sortie de l'emploi,
- retour à l'emploi.

Si le Premier ministre affirmait attendre des résultats pour fin 2007, les acteurs sociaux marquent leurs distances : « ils se fixent pour objectif d'aboutir à des avancées significatives qu'ils évalueront à la fin de l'année 2007 ».

Quant à la seconde rubrique (« démocratie sociale »), évoquée avec la même échéance par la lettre du Premier ministre, ils décident de n'en traiter pour l'instant que selon la procédure de la délibération sociale et sous l'intitulé « représentativité syndicale et développement de l'espace contractuel ». Ils « établiront un état des lieux préalable à l'ouverture d'une négociation d'ici à la fin de l'année »¹⁸.

Des sources de tensions, voire de conflits, apparaissent donc si, selon la logique de la loi du 31 janvier 2007 relative à la modernisation de la négociation collective, le gouvernement considérait, fin 2007, qu'ayant respecté un délai de négociation, il était désormais libre de légiférer. Il est vraisemblable que les choix dépendront de l'état d'avancement des négociations et de la conjoncture sociale à cette date.

3. LES PREMIERES MESURES GOUVERNEMENTALES

À la fin octobre, parmi les premières mesures adoptées, deux d'entre elles seulement peuvent être considérées comme ayant un lien avec une problématique de flexicurité. Il s'agit des dispositions concernant les heures supplémentaires et le RSA (Revenu de solidarité active), toutes deux incluses dans la loi TEPA (travail, emploi, pouvoir d'achat) validée le 16 août par le Conseil constitutionnel. Pour le reste, nous en sommes au stade des annonces.

■ Les heures supplémentaires

Considérablement remanié relativement aux propositions du candidat Sarkozy¹⁹, le dispositif adopté par la loi est d'une extrême complexité. Il engendre de multiples effets (action sur le coût et les revenus du travail, redistribution par modification des prélèvements sociaux et fiscaux, effets d'aubaine et de substitution) qui rendent incertaines les évaluations *ex ante*²⁰. Globalement, les avis d'experts ont été au mieux dubitatifs et souvent franchement négatifs²¹.

Les doutes ou critiques portent sur des aspects qui ne concernent pas la flexicurité :

- conséquences macroéconomiques d'un financement de l'ordre de 6 à 7 milliards d'euros en année pleine,
- effets faibles, voire négatifs, attendus sur l'emploi²²,

¹⁸ Suite à l'affaire des retraits en liquide de l'UIMM, la CGT a réclamé l'ouverture rapide de négociations sur la représentativité des organisations et la validité des accords. Laurence Parisot a réagi positivement à cette demande, mais seulement dans le cadre, déjà prévu en juillet, de la « délibération sociale » et non de la négociation qui ne pourra que lui faire suite.

¹⁹ Pour une comparaison des propositions du candidat et du projet de loi, voir : ALPHA Etudes, « Travailler plus pour gagner plus » : quels effets ?, 12 juillet 2007.

²⁰ Voir, par exemple, outre l'étude citée du groupe ALPHA (réalisée par Hugues Bertrand), les simulations macroéconomiques présentées par l'OFCE : Eric Heyer, Xavier Timbeau, « Le choc fiscal tiendra-t-il ses promesses ? », *La lettre de l'OFCE*, n° 288, 31 juillet 2007.

²¹ Voir, notamment, le jugement sans appel d'experts du *Conseil d'analyse économique* d'abord dans un rapport officiel (Patrick Artus, Pierre Cahuc, André Zylberberg, *Réglementation du temps de travail, revenu et emploi*, 29 mai 2007), puis dans une tribune libre (Olivier Blanchard, Pierre Cahuc, André Zylberberg, « Détaxation coûteuse et aléatoire », *Le Monde*, 5 juin 2007.

²² Seul Rexecode parvenait, sur la base des programmes présidentiels, à prévoir 120 000 créations d'emplois (Coe-Rexecode, *Détaxation des heures supplémentaires (propositions de Nicolas Sarkozy)*, 15 mars 2007. Pour l'OFCE, si la loi atteint son objectif, c'est-à-dire provoque l'accroissement du recours aux heures supplémentaires, donc l'allongement de la durée moyenne du travail, l'effet net sur l'emploi devient négatif.

- effets redistributifs principalement au bénéfice des salariés à plein temps situés dans les tranches moyennes et hautes de salaires,
- risques de détournement par requalification fictive d'autres composantes du salaire...

Ces débats ont masqué un aspect non négligeable du nouveau régime : la poursuite du démantèlement de la législation sur les 35 heures, déjà bien avancé grâce aux mesures adoptées par les gouvernements précédents (allongement à 180h, puis 220h du contingent annuel d'heures supplémentaires, suppression des exonérations RTT, introduction du temps choisi...). La loi Aubry II créait les bases de négociations de contreparties pour la mise en place de formes négociées, collectives et régulées de flexibilisation du temps de travail (accords de modulation, etc.). On a pu critiquer le caractère déséquilibré de la négociation qui en a résulté, mais, pour le moins, il existait une négociation encadrée par des limites légales quant aux formes de recours à la flexibilité.

Désormais des avantages financiers considérables sont offerts pour stimuler le recours à une forme particulièrement primitive et unilatérale de flexibilité quantitative du temps de travail.

- les heures supplémentaires dépendent de la seule initiative de l'employeur et, dans le cadre de l'enveloppe maximale légale (ou conventionnelle), elles ne peuvent être refusées par le salarié.
- à la différence des formules de modulation, elles n'impliquent aucun délai de prévenance.
- enfin, la loi a pour effet de décourager de nouvelles négociations de réduction du temps de travail. Pour éviter des effets d'aubaine, elle dispose que les heures de travail qui deviendraient des heures supplémentaires du fait d'un accord futur de RTT ne bénéficieraient pas des exonérations fiscales et sociales.

Il ne s'agit donc en rien de flexicurité, mais d'une stimulation financière de la flexibilité quantitative du temps de travail à la seule initiative de l'employeur.

Depuis le vote de la loi, plusieurs éléments supplémentaires ont été mis en évidence.

- En premier lieu, les textes d'application, dans l'espoir fragile de combattre les utilisations frauduleuses, ont encore accru la complexité du dispositif avec le risque d'en détourner les entreprises peu équipées pour le maîtriser juridiquement, notamment les PME²³.
- En second lieu, les avantages fiscaux ne s'appliquent pas dans les fourchettes de variation des horaires hebdomadaires permises par les accords de modulation, ce qui concerne cette fois surtout les grandes entreprises. Les salariés touchés ne manqueront pas de mesurer la perte qui en résulte pour eux. La flexibilité négociée est pénalisée.

²³ Voir, par exemple : Christian du Mesnil du Buisson, « Heures sup, l'usine à gaz », *Le Monde*, 11 octobre 2007.

- Enfin et surtout, dans l'hypothèse généralement admise d'un ralentissement de la croissance en 2008, il y a peu de chances qu'augmente le volume global des heures supplémentaires²⁴. Dès lors l'impact se réduirait à un effet d'aubaine : « gagner plus sans travailler plus » et, comme l'a déclaré Christine Lagarde, à « une relance de l'économie par la demande intérieure »²⁵. On croyait ce keynésianisme élémentaire totalement ringard. Il n'y a pas d'objection de principe contre une augmentation du pouvoir d'achat des salariés, mais pourquoi la limiter pour l'essentiel aux salariés à plein temps auxquels leurs employeurs continueront à proposer des heures supplémentaires²⁶ ?

■ Le RSA

La loi TEPA prévoit l'introduction, à titre expérimental pendant trois ans, du *Revenu de solidarité active*. Il sera mis en œuvre dans les zones défavorisées de 25 départements volontaires et pourra accueillir 90 000 titulaires du RMI ou de l'API (*Allocation de parent isolé*).

D'une certaine manière, le RSA s'insère dans une problématique de flexicurité au sens où il crée un parcours transitoire visant à favoriser l'accès à l'emploi en combinant, d'une part, des partenariats locaux pour une aide individualisée à l'insertion professionnelle et, d'autre part, une garantie de revenu minimum en cas d'acceptation d'un emploi faiblement rémunéré²⁷. Il constitue une très modeste application²⁸ de l'une des propositions contenues dans le rapport présenté en 2005 par Martin Hirsch au nom de la *Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté »*²⁹.

Comme toutes les mesures de cette nature, le RSA suscite des appréciations divergentes³⁰.

- Il vise à substituer à l'assistance en situation de non emploi une aide financière liée à l'occupation d'un emploi, situation qui peut être jugée relativement préférable, pour la personne concernée, non seulement du point de vue de son revenu, mais surtout de sa probabilité d'accès ultérieur à un emploi « normal ».
- Mais, ce faisant, il élargit pour les employeurs les possibilités de création d'emplois de mauvaise qualité subventionnés par la collectivité.

²⁴ Selon une enquête de l'ANDRH (Association nationale des directeurs des ressources humaines) auprès de ses adhérents, dès le mois de septembre 2007, 76 % des DRH n'envisageaient pas de faire exécuter plus d'heures supplémentaires (*Liaisons sociales quotidien*, 10 octobre 2007).

Par ailleurs, Laurence Parisot a déclaré, le 16 octobre, que le nouveau dispositif « risquait de freiner le développement de ces heures plutôt que de l'accélérer. Elles sont plus chères aujourd'hui qu'avant ». Le Medef a annoncé son intention de « convaincre les politiques de déposer un amendement et d'assouplir ce dispositif ».

²⁵ *Liaisons sociales quotidien*, 2 octobre 2007.

²⁶ Certes, la mesure profitera aussi marginalement aux travailleurs à temps partiel réalisant des heures complémentaires.

²⁷ Selon les déclarations de Martin Hirsch, non reprises dans le texte de loi, l'objectif serait que les personnes reprenant un travail « touchent au moins 60 % des revenus issus de leur travail » en plus de l'équivalent du RMI qui serait maintenu.

²⁸ La simulation du coût *ex ante* du RSA généralisé aboutissait à une fourchette de 6 à 8 milliards d'euros ; l'expérimentation bénéficiera d'un budget de 25 millions d'euros par an (pour l'Etat).

²⁹ *Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale*, La documentation française, avril 2005.

³⁰ Voir, par exemple, les points de vue de Pierre Concialdi (« Le RSA, une forme de pensée unique », *Alternatives économiques*, juillet-août 2007), de Jean Gadrey et Yannick L'Horty (« Pauvreté : le RSA peut-il être un outil de lutte efficace ? », *Le Monde*, 3 juillet 2007) ou encore de Denis Clerc et Jean Gadrey (« Le RSA sert-il à quelque chose ? », *Alternatives économiques*, septembre 2007).

Ce problème est depuis longtemps présent, avec plus ou moins d'acuité, dans tous les dispositifs d'« emplois aidés ». Il se posera nécessairement dans les négociations à venir sur les parcours d'accès ou de retour à l'emploi dans une perspective de sécurisation des trajectoires professionnelles.

Enfin, l'expérimentation du RSA doit être située dans la perspective de réforme globale des minima sociaux annoncée par le Président de la République à l'occasion de la « *Journée du refus de la misère* » (17 octobre 2007). Ce dernier a dénoncé les « politiques d'assistanat » et affirmé sa volonté de « mettre les minima sociaux au service de l'emploi ».

* * *

Les deux mesures qui viennent d'être présentées (heures supplémentaires et RSA) ne couvrent qu'une faible partie du domaine de la flexicurité. L'essentiel du dossier est maintenant abordé dans le cadre de la négociation interprofessionnelle, puis fera, le cas échéant, l'objet de mesures législatives en fonction des résultats de cette dernière. Le contenu de la loi TEPA donne cependant une information significative sur l'orientation prévisible des choix présidentiels à venir.

■ Les annonces et projets

Pour l'instant, trois sources d'information hétérogènes permettent de préciser les orientations probables de la politique publique : le discours présidentiel au 40^e anniversaire de l'AJIS, le projet de fusion ANPE-Unédic, le déroulement de la Conférence tripartite sur l'emploi et le pouvoir d'achat.

a) *Le discours à l'AJIS*

L'intervention présidentielle du 18 septembre 2007 a été annoncée comme un discours-programme sur le champ social. En ce qui concerne le domaine de la flexicurité, elle fournit des informations à la fois sur la méthode et sur le contenu³¹.

• *La méthode*

Si le Président entonne à nouveau l'hymne au dialogue social, la priorité qu'il lui reconnaît ne s'exercera que sous réserve d'un durcissement des contraintes qui l'encadrent. Elles ne portent pas seulement sur les délais (date limite avant que le Gouvernement ne reprenne la main), mais aussi sur le contenu.

Le principe est énoncé globalement en conclusion du discours : « *sur ce sujet³² comme sur tous les autres, je serai très ouvert sur les moyens et la méthode, mais je ne transigerai pas sur les objectifs, ni sur les principes* ».

³¹ Discours du Président de la République, 40^e anniversaire de l'Association des Journalistes de l'Information Sociale, Sénat, 18 septembre 2007.

³² Il s'agit ici de la négociation à venir sur la réforme du système de relations sociales.

S'agissant plus particulièrement de la réforme du contrat de travail, le message est sans ambiguïté : « *Quand il y aura eu accord, la loi le consacrera. Là où il n'y aura pas eu accord, l'Etat prendra ses responsabilités. Si l'accord est un mauvais accord, l'Etat se réserve le droit de le dire* ».

Autrement dit, le Gouvernement s'engage à valider les accords qu'il jugera « bons ».

- *Les orientations sur la flexicurité*

Ces orientations sont regroupées dans le cadre du second principe de la politique sociale (« concilier la mobilité et la sécurité »), à l'exception de celles concernant le temps de travail qui sont traitées dans le cadre du premier principe (« remettre le travail et l'emploi au cœur de nos politiques sociales »). Cinq thèmes sont abordés.

- *Réforme du contrat de travail.* Le contrat de travail unique n'est même pas mentionné. Le Président, sans prendre position, se borne à énumérer « différentes pistes ». Elles sont, à peu de choses près, celles que le patronat proposera en octobre à la négociation collective (voir *infra* point 4.1).
- *Service public de l'emploi* (voir *infra* point b).
- *Indemnisation du chômage.* La responsabilité est celle des partenaires sociaux pour l'assurance, mais des souhaits sont exprimés sur les taux de couverture, taux de remplacement et durées de l'indemnisation. Un accent fort est mis sur le contrôle, les sanctions et, donc, la définition de l'« offre valable d'emploi ».
- *Formation professionnelle.* Le système est jugé « à bout de souffle », inefficace et injuste. Il est demandé aux partenaires sociaux d'inclure ce dossier dans les négociations entamées sur la sécurisation des parcours professionnels, ce qu'ils viennent de refuser (voir *infra* point 4.1). Le lien est lourdement établi avec le « financement du paritarisme ».
- *Temps de travail.* Au-delà des dispositions adoptées sur les heures supplémentaires, il faut poursuivre l'« assouplissement incontournable des 35 heures ». Quant à la durée collective, il faut « donner une place plus importante à la négociation d'entreprise et de branche », donc simplifier la loi. Quant à la durée individuelle, il faut élargir la liberté de choix des salariés sans condition préalable d'un accord collectif.

Le programme présenté a les caractéristiques du pâté de cheval et d'alouette. L'essentiel porte sur la flexibilité de gestion et la sécurisation juridique offertes aux entreprises. Les contreparties de sécurité pour les salariés portent principalement sur l'indemnisation et l'accompagnement individualisé des travailleurs sans emploi (moyennant un resserrement du contrôle) ainsi que, de manière floue, sur les droits à la formation professionnelle dans l'emploi.

b) *La fusion ANPE-Unédic*

L'information, en ce domaine, est d'abord restée limitée à un passage du discours présidentiel précédemment cité et à des esquisses d'organigramme diffusées par Christine Lagarde. Le projet gouvernemental diffusé le 1^o novembre 2007 aux partenaires sociaux, pour en discuter avec eux les 5 et 6 novembre, propose des transformations plus brutales à l'égard de l'Unédic que celles jusqu'alors envisagées.

Trois organes doivent se partager les responsabilités.

- Un *Conseil national des politiques de l'emploi et du marché du travail* veille à la cohérence d'ensemble des politiques de l'emploi et définit les objectifs impartis à la « nouvelle institution » (voir ci-après). Présidé par le ministre chargé de l'emploi, il réunit les représentants des partenaires sociaux, des collectivités territoriales, des administrations et des principaux opérateurs ainsi que des personnalités qualifiées. Il se substitue au *Comité supérieur de l'emploi*.
- Une « *institution nationale nouvelle* » regroupe les services de l'ANPE et le réseau Unédic-Assédic. Elle offre un guichet unique aux utilisateurs et assure l'ensemble des missions du service public de l'emploi, y compris le contrôle et les sanctions à l'égard des demandeurs d'emploi. Son Conseil est composé de représentants de l'Etat, des partenaires sociaux (majoritaires), ainsi que de personnalités qualifiées parmi lesquelles il choisit son président.
- L'assurance chômage reste sous la responsabilité des partenaires sociaux qui, sous réserve d'agrément par l'Etat, fixent « les paramètres d'indemnisation et de financement » et gèrent la trésorerie du régime. En revanche, le recouvrement des cotisations³³ sera, après une phase transitoire, assuré par les Urssaf³⁴, tandis que les allocations seront versées par l' « institution nationale ».

Quelques observations provisoires peuvent être présentées³⁵.

- L'unification du réseau de prestation de services aux demandeurs d'emploi présente, en principe, des avantages évidents du point de vue de l'efficacité et de l'égalité de traitement, sous la réserve que soit garanti son caractère de service public.
- Les gestionnaires de l'Unédic semblaient se satisfaire du compromis qui s'esquissait³⁶. Dans la mesure où ils conservaient la responsabilité du régime d'assurance (toujours sous réserve d'agrément), ils acceptaient de renoncer, ainsi que le laissait prévoir l'état des lieux de mai 2007 (voir *supra* point 2.2), à l'intervention active de l'Unédic dans le reclassement des chômeurs indemnisés, alors que cela avait été un axe majeur de leur accord du 1er janvier 2001 (PARE-PAP³⁷), repris par l'accord de 2005³⁸. Avec le nouveau projet, ils perdent aussi la gestion du recouvrement des prestations et du versement des allocations.

³³ Et donc les statistiques d'emploi que l'Unedic produisait sur cette base.

³⁴ Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales.

³⁵ Nous ne discutons pas, parce que ce n'est pas l'objet de cette note, la question du ou des statuts des agents de la nouvelle entité.

³⁶ Seule la CGT avait exprimé une opposition tant sur la méthode que sur le contenu.

³⁷ Plan d'aide au retour à l'emploi – Plan d'action personnalisé.

³⁸ La logique de l'accord dit du 1^o janvier 2001 (en fait, négocié durant toute l'année 2000) était marquée par deux éléments de contexte.

- D'une part, le thème de l' « activation » des dépenses passives d'indemnisation du chômage faisait alors l'objet d'une intense campagne de promotion de certaines organisations internationales, au premier rang desquelles, l'OCDE. Le PARE-PAP était une illustration de cette démarche.
- D'autre part, la croissance exceptionnellement rapide de l'emploi depuis la fin de 1997 avait engendré un niveau élevé de « difficultés de recrutement » pour les entreprises. Les organisations d'employeurs étaient donc d'accord pour qu'une part des ressources de l'Unédic soit consacrée à l'accélération du placement.

C'est dire que le paritarisme de gestion s'exercera sur bien peu de choses et que l'intervention des organisations patronales et syndicales se concentrera sur les négociations de renouvellement de la convention d'assurance chômage (habituellement, tous les trois ans). Ces éléments ont immédiatement soulevés de vives réactions syndicales et seront vraisemblablement au centre des discussions entamées avec le Gouvernement.

- Le discours à l'AJIS indique la volonté de « faire une plus grande place aux partenaires sociaux » qui aujourd'hui « ne sont pas associés aux politiques de l'emploi ». Cette association est prévue grâce à leur présence dans le futur *Conseil national*. Pour l'instant, on voit mal, alors que les organisations patronales et syndicales siègent déjà au et au *Conseil d'orientation pour l'emploi (COE)* en quoi leur présence dans ce nouveau conseil (plutôt qu'au défunt *Comité supérieur de l'emploi*) permettrait une meilleure association aux politiques de l'emploi³⁹.

c) *La conférence tripartite sur l'emploi et le pouvoir d'achat*

Tenue le 23 octobre 2007, cette conférence amorce un cycle de travail de plusieurs mois sur des sujets « de responsabilité partagée entre l'Etat et les partenaires sociaux », tels que la politique salariale ou le retour à l'emploi des personnes en difficulté sur le marché du travail. En fait, peu d'éléments nouveaux ont été apportés. Parmi les thèmes abordés, trois comportent une dimension de flexicurité : le mode de fixation du SMIC, les négociations salariales, la généralisation du RSA. La seule information originale⁴⁰ résulte de la transformation d'une interrogation, énoncée par le Président de la République dans son discours à l'AJIS, en une déclaration d'intention du Gouvernement : les exonérations générales de cotisations sociales patronales deviendraient conditionnelles au respect par les branches et les entreprises de l'obligation légale de négociation annuelle sur les salaires. Il y a là un mécanisme potentiellement important pour redynamiser la négociation salariale. Pour l'instant, les formulations sont vagues et ne font que délimiter le cadre de délicates discussions à venir entre le Gouvernement et le patronat.

* * *

Le programme présidentiel de réforme du marché du travail selon une logique de flexicurité se révèle donc particulièrement ambitieux et volontariste dans sa formulation. Cependant, à ce jour, il n'a eu que des traductions concrètes limitées, la priorité étant donnée au dialogue social. Il reste à mesurer la capacité de ce dernier à proposer des solutions sur la légitimité desquelles le gouvernement pourrait s'appuyer, en se bornant à leur donner une validation législative.

³⁹ Par ailleurs, les partenaires sociaux se voient privés, au profit des personnalités qualifiées, du poste, sur lequel ils comptaient, de président du conseil de l' « institution nationale ».

⁴⁰ Mise à part l'intention du Gouvernement de recueillir l'avis d'une commission indépendante avant de décider la révision annuelle du niveau du SMIC, ce qui ne peut être considéré comme une innovation majeure.

4. LA NEGOCIATION SUR LA REFORME DU MARCHE DU TRAVAIL : PREMIERS ENSEIGNEMENTS

Deux mois après le démarrage des négociations interprofessionnelles, quelques observations provisoires peuvent être proposées d'une part, sur leur contenu, d'autre part, sur leur nature.

■ Contenu de la négociation

Rappelons que patronat et syndicats se sont mis d'accord, le 4 juillet 2007, pour une négociation unique portant sur quatre thèmes : entrée dans l'emploi, évolution dans l'emploi, sortie de l'emploi, retour à l'emploi. Depuis début septembre, ces thèmes sont explorés successivement au cours de réunions hebdomadaires pour identifier des objets de négociation en évitant des blocages sur des questions particulières. C'est au terme de cet inventaire que sera entamé le débat sur les termes d'un éventuel compromis qui reposerait sur la prise en compte des interdépendances entre les différents domaines.

Remarquons que la négociation se déroule sur la base des propositions présentées par le Medef (au nom des trois organisations patronales), d'abord sous la forme d'une « liste de sujets à aborder » (4 septembre), puis par des « notes de problématique » sur les différents chapitres. Les syndicats font connaître séparément leurs positions, tantôt sur des points précis, tantôt de manière plus systématique⁴¹. Pour l'instant, ils n'ont pas présenté de propositions communes, même s'ils ont eu, dans quelques cas, des réactions convergentes sur certaines propositions du Medef.

a) *Entrée dans l'emploi*

Quatre « pistes » sont proposées par le Medef.

- Une « **période d'essai cohérente** » n'aurait pas « vocation à gérer l'incertitude économique des entreprises », mais « devrait permettre, si elle était suffisamment longue pour répondre aux objectifs qui lui sont assignés, de réduire le recours au CDD ». Les syndicats sont partagés sur le point de savoir si la durée de la période d'essai peut se négocier au niveau interprofessionnel (la CFDT et la CFE-CGC sont ouvertes ; la CGT, la CGT-FO et la CFTC sont hostiles et préconisant un renvoi à la négociation de branche).
- Le « **CDI pour la réalisation d'un objet précis** » est un nouvel habillage du contrat de mission. La survenance d'un événement prévu dans le contrat établirait le motif réel et sérieux de la rupture qui ouvrirait les mêmes droits qu'un licenciement classique. Dans l'ensemble, les syndicats ont exprimé leur hostilité en soulignant notamment qu'alors qu'un contrat de ce type existe dans la métallurgie, il y reste inutilisé. Cependant, la CFDT accepte d'envisager cette création si des garanties suffisantes sont offertes au salarié.

⁴¹ Les plus complètes, à notre connaissance, sont « Les 20 propositions de la CFDT » présentées lors de sa conférence de presse du 6 septembre.

- L'« **aménagement du CDI** » se réaliserait, en particulier, en introduisant entre la période d'essai et le régime de droit commun, « une étape de validation économique répondant à l'incertitude des entreprises ». Les syndicats ont considéré qu'il s'agissait ainsi de transférer de l'employeur au salarié la responsabilité des risques économiques.
- La « **simplification des clauses obligatoires** » figurant dans certains types de contrats, notamment les CDD, permettrait de les « sécuriser ». Il a été décidé de créer un groupe de travail sur ce point⁴².

Par ailleurs, les syndicats ont demandé l'abrogation du CNE et l'introduction d'un bonus-malus sur les exonérations de charges sociales des entreprises en fonction de leur degré de recours au travail précaire. Le patronat a refusé d'en discuter.

b) Évolution dans l'emploi

Le Medef a proposé cinq thèmes dont le premier est le plus lourd de conséquences.

- « **Modification des conditions de travail et du contrat de travail** ». Il s'agit principalement d'une part, de ne plus considérer comme un licenciement économique la rupture issue du refus du salarié d'une modification du contrat non liée à une suppression d'emploi, d'autre part, de ne plus considérer comme un licenciement la rupture due à la survenance d'une inaptitude d'origine non professionnelle. Les syndicats ont exprimé leur hostilité sur ce point.
- « **GPEC** ». L'existence d'un accord de GPEC⁴³ ne serait plus considérée comme condition de validité des *Plans de sauvegarde de l'emploi*⁴⁴. Au cours de la réunion du 21 septembre 2007, le patronat a proposé une négociation spécifique ultérieure sur la GPEC. La CGT s'y est opposée en considérant qu'elle devait être incluse dans la négociation en cours. Les autres syndicats y sont favorables à condition que soient dès maintenant fixées les grandes lignes directrices et orientations de la GPEC⁴⁵.
- « **Mobilité professionnelle et géographique** ». Le projet énumère, sans indication de dispositifs précis, diverses mesures visant à favoriser la mobilité en garantissant aux salariés certaines protections.

⁴² Un autre groupe de travail a été créé sur l'insertion professionnelle des jeunes. Il y a été présenté un document émanant du patronat qui porte notamment sur :

- une réforme en profondeur de l'orientation pendant la formation initiale, ainsi que l'intervention des *Observatoires prospectifs des métiers et qualifications* dans la diffusion de l'information ;
- l'adaptation des compétences aux besoins des entreprises, incluant le concours des professionnels à l'élaboration et à l'évaluation des formations ;
- la possibilité de préparation des diplômes professionnels par l'apprentissage à tous les niveaux ;
- la prise en compte des stages en entreprise pour l'obtention des diplômes.

⁴³ Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences.

⁴⁴ Contrairement à la jurisprudence actuelle.

⁴⁵ À la demande de la CFE-CGC un troisième groupe de travail devrait être créé sur ce thème, sous réserve d'un accord explicite du patronat.

- « **Formation professionnelle** ». Il est seulement proposé un bilan et, le cas échéant, l'adaptation des dispositions de l'Accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003.
- « **Accès aux droits** ». Le texte prévoit l'assouplissement, au niveau des branches, des modalités de décompte de l'ancienneté dans l'entreprise selon la nature des droits qui en dépendent. À l'opposé, la CGT et la CGT-FO revendiquent « l'ouverture des droits au premier jour ».

c) Sortie de l'emploi

Le document patronal évoque diverses possibilités d'amélioration de l'utilisation de dispositifs existants (formation continue, VAE⁴⁶, GPEC...) et diverses mesures visant, au nom de la sécurisation des employeurs, à réduire les cas et délais de recours aux tribunaux et les sanctions qu'ils peuvent prononcer. Quelques propositions sont particulièrement « novatrices ».

- « **Rupture d'un commun accord** ». Elle aurait « l'autorité de la chose jugée en dernier ressort (sauf vice de consentement) » et ne serait pas prise en compte dans la définition des licenciements économiques⁴⁷.
- « **Garanties en cas de rupture de CDI** » (autre que de commun accord). Une gradation serait introduite selon les trois phases du CDI (voir plus haut). Pendant la période d'essai, possibilité d'introduire, au bout d'un « certain temps », un préavis de rupture de « quelques jours ». Pendant la période de validation économique, indemnité de rupture égale à celle de fin de CDD. Au-delà, plafonnement des indemnités pouvant être allouées par le juge en cas d'irrégularité.
- « **Transférabilité ou portabilité des droits** ». Son introduction est envisageable, pendant une durée déterminée, au titre du DIF⁴⁸ et de la couverture complémentaire santé et prévoyance, mais la question serait renvoyée aux négociations de branche.

Sur le premier point, il faut rappeler que les confédérations avaient déjà pris position face aux projets de « séparation à l'amiable » avancés par Laurence Parisot :

- CGT : quel que soit le type de rupture, deux obligations : précision du motif et possibilité de recours au juge.
- CGT-FO : « totalement exclu », « il doit y avoir un juge » (Jean-Claude Mailly) ; en revanche, il pourrait y avoir, sous le contrôle du juge, une procédure rapide avec des barèmes d'indemnité fixés préalablement.
- CFDT : pas de position explicite sur le site, mais dans les « 20 propositions », la « rupture amiable » est présentée de manière neutre : « Si ses modalités peuvent s'avérer très intéressantes pour certains salariés, ce n'est pas une règle générale. De plus, ce mode de rupture échappe à tout encadrement collectif ».

⁴⁶ Validation des acquis de l'expérience.

⁴⁷ Il s'agit de donner une base légale à une pratique qui s'est considérablement développé au cours des dernières années sous le nom de « départs négociés » et qui permet aux employeurs d'échapper aux règles applicables en cas de licenciement, notamment collectif.

⁴⁸ Droit individuel à la formation.

Implicitement, il semble que la CFDT en fasse un cas particulier de sa revendication générale : « un cadre collectif pour toutes les ruptures individuelles de contrat »⁴⁹.

- CFTC : « convention de rupture », entre le salarié et l'employeur, couplée à une « convention de projet professionnel » entre le salarié, l'employeur et le SPE, dans le cas de rupture pour un motif autre qu'économique ; les deux conventions devraient être validées par le bureau de conciliation du Conseil de prud'hommes (projet présenté le 19 septembre 2007).
- CFE-CGC : Bernard Van Craeynest, après un entretien avec Nicolas Sarkozy (31 août 2007), s'est dit « tout à fait prêt à l'envisager (la séparation à l'amiable) si on peut la bétonner en termes d'indemnités versées aux salariés, de négociation d'un outplacement, de formation et d'un accès à l'assurance chômage ».

L'ensemble des confédérations ont considéré que les propositions patronales étaient déséquilibrées et n'offraient aucun droit ou garantie en contrepartie.

d) *Retour à l'emploi*

Les propositions patronales portent, pour l'essentiel sur l'indemnisation du chômage et l'accompagnement des demandeurs d'emploi⁵⁰. Elles reposent sur un double clivage.

- Quant à l'**indemnisation**, on distinguerait entre d'une part, un régime général de base à financement public et d'autre part, un régime assurantiel, financé par cotisations et géré par les partenaires sociaux qui en fixent les paramètres (taux, durées, filières...). Ce serait revenir au projet fondateur de l'accord de 1958 qui, en pratique, n'avait été appliqué que très tardivement et brièvement, au milieu des années 1970, du fait de la lenteur mise par l'Etat pour généraliser l'accès à l'aide publique⁵¹. La dualité ne porte plus sur les populations couvertes, comme dans le système actuel (assurance ou « solidarité »), mais dans la distinction entre régime de base et régime complémentaire, à l'image des retraites.
- Quant à l'**accompagnement** des demandeurs d'emploi, il serait disjoint de l'indemnisation, en inversion totale de la stratégie poursuivie depuis l'accord du 1er janvier 2001 (PARE). Il s'agit de répondre à la décision présidentielle de « fusion » de l'ANPE et de l'Unédic (voir *supra* point 3.3) en isolant la fonction assurantielle pour en conserver le contrôle. Les partenaires sociaux se borneraient à contribuer à la définition des mesures d'accompagnement « en liaison avec les instances de gouvernance du nouveau dispositif ».

⁴⁹ Position de Marcel Grignard le 5 octobre : « le commun accord peut intervenir sur les conditions et les garanties, mais pas sur la rupture elle-même ».

⁵⁰ Il faut cependant remarquer que figurent, assez curieusement dans la deuxième rubrique, des propositions visant à régulariser juridiquement le portage salarial et à confier la gestion aux entreprises de travail temporaire. Le portage salarial est ainsi présenté comme un dispositif d'aide au retour à l'emploi.

⁵¹ La loi de 1979 a fait disparaître ce dualisme en fusionnant les deux régimes. Voir : Christine Daniel, Carole Tuchsirer, *L'Etat face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Flammarion, 1999.

Seule la CFE-CGC a exprimé son accord avec les principes proposés. La CFDT n'y est pas radicalement hostile, mais souligne la nécessité d'une forte articulation entre les deux régimes d'indemnisation. La CGT a exprimé sa « totale hostilité » à une proposition qui vise à « dégager les entreprises de leurs responsabilités ». La CGT-FO et la CFTC ont surtout mis l'accent sur les risques que les restrictions budgétaires feraient courir au régime de base et sur les exclusions supplémentaires qui en résulteraient, notamment du fait des conditions de ressources imposées sur l'aide publique.

e) Premier bilan et « plan détaillé »

Le 19 octobre 2007, un groupe de travail était chargé de préciser le vocabulaire et les positions respectives et d'examiner des questions transversales. Il a décidé d'exclure la formation professionnelle du champ des négociations, thème renvoyé en 2008. Par ailleurs, le patronat a fait connaître sa préférence pour la « portabilité » des droits plutôt que leur « transférabilité »⁵².

Pour la réunion du 26 octobre 2007, le patronat a présenté un « projet de plan détaillé » divisé en quatre chapitres. Pour l'essentiel, il reprend les propositions antérieures. Nous ne mentionnons ci-après que les principales modifications ou précisions apportées dans les trois premiers chapitres⁵³.

I. Amélioration de la performance du marché du travail

- La durée de la période d'essai serait « définie » au niveau interprofessionnel et susceptible d'être « aménagée » par accord de branche ou d'entreprise⁵⁴.
- La GPEC devrait être « totalement dissociée de la gestion des plans sociaux ».
- La sécurisation du portage salarial résulterait d'un accord collectif dans la branche du travail temporaire.
- Pour les jeunes, prise en compte, en cas d'embauche, de la durée du stage dans la période d'essai.

II. Sécurisation des parcours professionnels des salariés

- L'assouplissement du décompte de l'ancienneté aurait lieu, selon la nature des droits, au niveau de l'interprofessionnel, de la branche ou de l'entreprise.
- La division entre régime public général de base et régime assurantiel complémentaire n'est plus mentionnée explicitement.

⁵² La transférabilité des droits d'un salarié lorsqu'il change d'employeur suppose un mécanisme de mutualisation des charges entre employeurs, donc une institution collective gestionnaire, logiquement paritaire. La portabilité des droits suppose le provisionnement auprès d'un tiers des créances acquises par le salarié, donc un mécanisme de consignation individualisé (Voir : Laurent Duclos, Jean-Yves Kerbourc'h, *Organisation du marché du travail et « flexicurité » à la française*, CAS, Document de travail, octobre 2006).

⁵³ Le quatrième chapitre porte sur les relations avec les pouvoirs publics selon que les dispositions relèvent de la transcription législative, de la concertation ou de simples suggestions émanant des partenaires sociaux.

⁵⁴ La période de « validation économique » du CDI n'est pas mentionnée.

III. Sécurisation juridique des relations de l'entreprise avec ses salariés

- Le texte exclut « une quelconque restriction de la capacité des salariés à faire valoir leurs droits en justice ».
- Le nouveau mode de rupture « sans reproche réciproque (...) devrait s'inscrire dans un cadre collectif ». Il aurait pour effet de « vider définitivement la rupture de toute contestation ».
- Tous les licenciements à l'initiative de l'employeur devraient être fondés sur un motif valable porté à la connaissance du salarié (Mort du CNE⁵⁵ sous condition de signature d'un accord au terme de la présente négociation⁵⁶).
- Fixation de planchers et de plafonds aux indemnités que peut allouer le juge pour les différents types de licenciements.

À l'issue de la réunion, tous les syndicats, selon des registres différents, ont à la fois souligné les avancées significatives et déploré les insuffisances contenues dans les nouvelles formulations patronales.

- Pour la CGT, « *malgré quelques améliorations du texte sur le fond, la quasi-totalité des points durs subsistent (...). On ne voit toujours pas apparaître de nouveaux droits pour les salariés* ».
- La CFDT « *acte trois ou quatre éléments très importants (...): l'obligation de motiver le licenciement, la volonté d'élargir le nombre de bénéficiaires de l'assurance chômage et la prise en compte des stages dans la période d'essai* ».
- La CGT-FO souligne en particulier « *la place du juge prud'homal pour trouver des solutions amiables aux ruptures de contrat de travail* ».
- La CFTC se félicite « *de l'abandon de la proposition de nouvelle architecture de l'indemnisation du chômage* ».
- La CFE-CGE met l'accent sur « *la disparition de la période de validation économique* ».

Toutes les organisations affirment que la véritable négociation ne fait que commencer.

■ Nature de la négociation

Il convient d'abord de rappeler le caractère ambigu de la genèse de la négociation (voir *supra* point 2). Elle est, en premier lieu, la poursuite de la « délibération sociale », entamée en octobre 2006 à l'initiative du Medef et qui avait abouti en mai 2007 à des « états des lieux » rédigés par trois groupes de travail, en second lieu, la conséquence d'une ferme invitation à négocier émanant du Président de la République et traduite par deux « documents d'orientation » adressés, le 18 juin 2007, par le Premier ministre aux partenaires sociaux.

⁵⁵ Contrat nouvelle embauche.

⁵⁶ Rappelons que le conseil d'administration du BIT doit décider, mi-novembre, de la conformité du CNE à la convention n°158 de l'Organisation internationale du travail.

Nicolas Sarkozy a regroupé et réaffirmé ses projets dans son discours du 18 septembre 2007 devant l'AJIS. Si le recours à la négociation est formellement privilégié, c'est dans le cadre des principes et des délais qui lui sont imposés et seulement pour écrire certains chapitres d'un ouvrage dont la cohérence d'ensemble est fixée.

On peut dès lors s'interroger sur la « réalité » de la négociation :

- ses domaines et son calendrier s'intègrent dans l'agenda social du Gouvernement ;
- certains de ses thèmes (par exemple, les rapports ANPE-Unédic) semblent réglés par anticipation ;
- la symbiose actuelle entre le Président de la République et le Medef fait que ce dernier n'a rien à craindre d'un échec des négociations qui redonnerait toute liberté à la voie législative et réglementaire.

Les syndicats se trouveraient, plus encore que dans certaines conjonctures passées, confrontés à un morne dilemme : signer ce qu'on leur propose pour démontrer leur existence ou refuser pour prouver leur combativité. La seule interrogation serait de savoir quelles concessions mineures le patronat serait disposé à accepter pour obtenir trois signatures, voire quatre.

Jusqu'à ce jour, le mode de déroulement des négociations contribue à renforcer ce type d'interprétation. En l'absence de positions communes des syndicats, le débat s'organise à partir des propositions patronales qui, en début de négociation, sont logiquement maximalistes. Elles engendrent des protestations syndicales dispersées, mais aussi quelques réactions plus positives de la part de certains d'entre eux portant sur certaines propositions ou certaines « avancées » du débat. La vraie négociation (tout au moins publique) étant renvoyée après la fin de la phase d'inventaire, on ne peut qu'enregistrer une accumulation de revendications patronales concernant la flexibilisation de la relation d'emploi et la « sécurisation juridique » des employeurs.

Le contexte changera dans la deuxième phase, celle du « donnant-donnant », déjà amorcée avec les propositions patronales du 26 octobre 2007. Il ne faut pas sous-estimer l'importance qu'il y a pour le Président de la République à ce qu'un ou des accords significatifs soient signés. C'est une question de légitimité et de crédibilité de son discours. Ce serait un pis-aller pour lui que d'avoir à dénoncer, en cas d'échec, la ringardise ou l'irresponsabilité syndicale et à prendre seul la responsabilité de mesures dont certaines seront impopulaires. Le risque serait accru si la conjoncture économique et sociale devait affaiblir sa position dans les prochains mois.

Sans disposer d'arguments décisifs pour l'écarter, nous ne proposons donc pas une interprétation de la négociation comme théâtre d'ombres, comme spectacle mystificateur derrière lequel se préparerait la mise en œuvre de décisions déjà prises. La partie ne nous semble pas jouée d'avance. En revanche, cette expérience, après bien d'autres, prouve la naïveté d'une vision qui présenterait la négociation collective en France comme une forme de régulation autonome du social assurée conjointement par « le patronat » et « les syndicats ».

* * *

Comme le soulignait récemment Bernard Brunhes⁵⁷, Nicolas Sarkozy a choisi, dans le champ des relations sociales, d'ouvrir simultanément et de mener en parallèle un ensemble de chantiers plus ou moins fortement interdépendants. Autour de la flexibilité de l'emploi et de sa sécurité des trajectoires professionnelles se développent des procédures de simple consultation, de concertation tripartite et de négociation collective qui doivent, au moins partiellement aboutir à des productions législatives ou réglementaires. La gestion, sous contrainte de calendrier, de ce foisonnement souvent peu lisible est-elle preuve d'inexpérience, alors qu'il faudrait laisser du temps au temps, ou volonté stratégique de profiter d'une conjoncture avant que les forces de résistance ne trouvent les moyens de s'opposer ? La seconde hypothèse est probablement la bonne.

Même si le terme reste inemployé en France, c'est bien de flexicurité qu'il est question dans les processus encore inachevés dont nous venons d'esquisser l'inventaire. L'initiative vient de l'Etat ; le patronat s'y est vigoureusement engagé ; il reste peu de temps aux syndicats pour définir les bases d'un projet alternatif.

Rédaction achevée le 6 novembre 2007

⁵⁷ « Comment déblayer les chantiers sociaux ? », *Telos*, 23 octobre 2007.