



Villepin : les « cent jours » et l'emploi

La déclaration de politique générale du nouveau gouvernement Villepin était construite sur l'objectif de gagner la « bataille pour l'emploi ». La traduction principale d'une volonté d'action rapide en ce domaine a été symbolisée par l'adoption, cet été, d'une série d'ordonnances.

La déclaration de politique générale du nouveau gouvernement Villepin (9 juin 2005) était construite sur l'objectif de gagner la « bataille pour l'emploi ». La traduction principale d'une volonté d'action rapide en ce domaine a été symbolisée par l'adoption, cet été, d'une série d'ordonnances. Nous présentons une première analyse de leur contenu (point 2).

Avant d'entrer dans le détail technique, il est nécessaire de rappeler certains éléments de contexte qui permettent de mieux comprendre la genèse et la portée des mesures adoptées (point 1).

Sur ces bases, on comprend mieux les réactions immédiates des acteurs sociaux qui annoncent leurs stratégies futures (point 3).

1. LE CONTEXTE

Les ordonnances ont mobilisé sélectivement un certain nombre des propositions contenues dans divers rapports commandés antérieurement par le Gouvernement ; on peut trouver dans ces rapports les justifications théoriques des mesures adoptées (point 11). Sous cet aspect, les ordonnances constituent à la fois des prolongements et des inflexions relativement à la politique de l'emploi menée depuis 2002 (point 12).

■ L'influence des rapports¹

Dans quatre domaines, au moins, les Ordonnances trouvent des sources d'inspiration dans les rapports.

a) *L'unification du contrat de travail ?*

La dualisation du marché du travail engendrée par la coexistence des CDI et des CDD et les effets pervers qui en résultent sur le comportement des employeurs sont fortement critiqués par Blanchard-Tirole et Cahuc-Kramarz. Ils préconisent l'unification du contrat de travail² et donc la suppression des deux régimes actuels.

Le rapport de Virville est plus prudent et se contente de proposer l'adjonction aux contrats actuels d'une nouvelle modalité, le « contrat de projet » dont le terme serait lié « à l'obtention d'un résultat objectif ou d'un événement spécifié » (p. 36) et dont le champ d'application serait limité³.

Le « contrat nouvelles embauches » combine les deux logiques : celle du contrat unifié quant au contenu, celle de l'adjonction d'un contrat supplémentaire aux contrats de travail existants quant à la modalité d'introduction (voir point 21). Il est raisonnable de supposer qu'il s'agit d'une prudence tactique et que, s'il parvenait à s'imposer dans la pratique, le « contrat nouvelles embauches » serait le modèle d'un futur contrat de travail unifié.

¹ Les rapports ici pris en compte et désormais désignés par le nom de leur(s) auteur(s) sont les suivants :

- Olivier Blanchard et Jean Tirole, *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapport du Conseil d'analyse économique, mai 2003.
- Jean Marimbert, *Rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, janvier 2004.
- Michel de Virville, *Pour un Code du travail plus efficace*, Rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, janvier 2004.
- Michel Camdessus, *Le sursaut. Vers une nouvelle croissance pour la France*, Rapport au Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, octobre 2004.
- Pierre Cahuc et Francis Kramarz, *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, Rapport au Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et au Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Nota bene. voir l'analyse par Lasaire des rapports Marimbert et de Virville (ainsi que du rapport Balmaly non introduit ici) dans : Jacques Freyssinet, « Balmaly, Marimbert, Virville : trois rapports... et un enterrement ? ou BMV, le moteur de la politique de l'emploi ? », Note Lasaire n° 4, février 2004.

² Pour Blanchard-Tyrole, le résultat peut être obtenu en utilisant deux instruments : « *Le premier, qui existe déjà, est celui d'une période d'essai, pendant laquelle l'entreprise et le salarié peuvent terminer la relation de travail sans droits ni devoirs. Le second est l'introduction d'une augmentation progressive des droits des salariés et des devoirs des entreprises en fonction à la fois de l'ancienneté dans l'entreprise et de l'expérience récente du salarié sur le marché du travail* » (p. 47).

Pour Cahuc-Kramarz, « *le contrat de travail unique possède trois caractéristiques principales :*

1. *C'est un contrat à durée indéterminée.*
2. *En cas de rupture du contrat, l'employeur paye une indemnité, versée au salarié, et une contribution de solidarité, versée, à l'instar de la « contribution Delalande », aux pouvoirs publics.*
3. *La signature du contrat de travail offre l'assurance d'un accompagnement personnalisé et d'un revenu de remplacement en cas de perte d'emploi.* » (p.159).

³ D'une part, utilisation pour les seuls « cadres ou personnels qualifiés », d'autre part, mise en œuvre seulement par accord de branche étendu.

b) Les obstacles à la création d'emplois dans les PME

C'est le rapport Camdessus qui a mis le plus fortement l'accent sur les obstacles à la création d'emploi dans les PME qui résulteraient à la fois de la lourdeur des charges administratives (« surréglementation ») et de l'effet des seuils d'effectifs. Le rapport préconisait :

- en premier lieu, de simplifier l'embauche dans les « toutes petites entreprises » (jusqu'à trois salariés) en étendant le système des chèques emplois services ;
- en second lieu, d'expérimenter, pendant trois ans, un déplacement des seuils principaux (10 et 50 salariés), « *par exemple à 15 et 75 salariés* » (p. 77), puis de procéder à une évaluation.

En revanche, Cahuc et Kramarz ne consacrent qu'une annexe technique à la question des seuils et concluent qu'en ce qui concerne la création d'emplois, « *les seuils ont, apparemment, une importance relativement minime* » (p. 184).

La première thèse a prévalu et, selon des modalités différentes de celles préconisées, les deux propositions Camdessus sont mises en œuvre par les ordonnances.

c) L'ouverture de l'accès aux marchés du travail fermés

Tel est l'objectif de l'un des trois groupes de propositions présentées par Cahuc-Kramarz. Elles ne concernent qu'une série de branches d'activité ou de professions réglementées du secteur marchand. Les différentes interdictions ou restrictions juridiques à l'accès aux emplois y sont analysées comme des obstacles à la création d'emploi. Curieusement, le rapport reste silencieux sur la fonction publique, probablement parce qu'il n'imagine pas que l'on puisse y créer des emplois.

Le Gouvernement a pris l'option inverse puisque les ordonnances, en ce domaine, ne touchent que cette dernière : limites d'âge et accès des jeunes non diplômés. L'autre terrain a probablement été jugé trop dangereux politiquement.

d) L'incitation financière au travail

Un grand nombre d'études, statistiques et économétriques, ou d'enquêtes auprès des personnes potentiellement concernées ont mis l'accent, ces dernières années, sur le problème des « trappes de chômage ou d'inactivité ». On désigne par-là la situation de personnes qui refuseraient d'accepter des emplois parce que le gain financier qui en résulterait, relativement aux revenus de transferts perçus dans le non-emploi, seraient négatifs, nuls ou très faibles. Les rapports que nous utilisons mentionnent parfois l'existence de ce problème, mais semblent ne lui accorder qu'une importance mineure et ne formulent pas de propositions originales en ce domaine. On peut l'expliquer par deux raisons :

- d'une part, les travaux évoqués plus haut n'aboutissent pas globalement à des résultats concluants sur l'effet de ces « trappes » en matière de comportements de reprise d'emploi, surtout si l'on se borne à prendre en considération les seuls gains monétaires immédiats de la reprise d'emploi ;

- d'autre part, toute une série de mesures prises ces dernières années (intéressement pour les prestations chômage et les minima sociaux, réforme de la taxe d'habitation et de l'allocation logement, prime pour l'emploi, etc.) ont eu pour objectif de rendre « payant » le retour à l'emploi (*making work pay*).

Les ordonnances modifient notablement les règles en vigueur en substituant aux actuels mécanismes de cumul entre allocation et revenu d'activité (« l'intéressement ») un crédit d'impôt forfaitaire versé en cas de reprise d'emploi pour certains types de publics, d'emplois ou d'allocations.

* * *

Un des points majeurs de certains des rapports concerne la réforme du Service public de l'emploi et le renforcement de l'accompagnement individuel des demandeurs d'emploi. C'est l'objet central du rapport Marimbert et l'un des trois groupes de propositions du rapport Cahuc-Kramarz porte sur l'accompagnement des chômeurs.

Les ordonnances ne traitent pas de cette question qui a été renvoyée à d'autres dispositifs⁴.

* * *

Au total, l'influence exercée par les rapports paraît indiscutable. D'une part, malgré les différences de point de vue de leurs auteurs, ils expriment un tronc commun de diagnostics partagés et de préconisations prioritaires qui ont été absorbés dans la culture des hauts fonctionnaires et des responsables politiques en charge de ces dossiers. D'autre part, se plaçant dans la logique des « cent jours », le nouveau Premier ministre n'avait guère le temps de préparer une stratégie nouvelle ; ses conseillers ont puisé dans les stocks.

■ **Continuité et/ou inflexions ?**

On distingue usuellement deux phases dans les politiques de l'emploi menées, depuis 2002, par les gouvernements Raffarin.

Au cours de la première, l'orientation est clairement libérale et se manifeste dans différents domaines. Par exemple :

- démantèlement indirect des 35 heures et généralisation d'exonérations inconditionnelles de charges sociales pour les bas salaires dans le secteur marchand ;
- suspension de diverses dispositions de la loi de modernisation sociale relatives aux licenciements collectifs et renvoi de la question à la négociation collective ;
- suppression (Emplois jeunes) ou réduction massive (CES, CEC) des emplois aidés dans le secteur non-marchand au profit du secteur marchand (notamment Contrat jeune en entreprise).

⁴ Principalement, la convention, en préparation, entre l'Etat, l'ANPE et l'Unedic, dans le cadre de dispositions incluses dans la loi Borloo.

La montée continue du chômage et de premiers désastres électoraux engendrent une inflexion, symbolisée par l'arrivée de Jean-Louis Borloo au ministère du Travail. Dans la loi de « cohésion sociale », un large recours est décidé, à côté des emplois aidés du secteur marchand à ceux du secteur non-marchand, aussi bien pour les demandeurs d'emploi que pour les titulaires de minima sociaux (Contrat d'avenir, Contrat d'accompagnement vers l'emploi).

Cependant, la même loi introduit des réformes qui prolongent la logique antérieure :

- tirant les conséquences de l'échec de la négociation interprofessionnelle, elle annule définitivement les dispositions relatives aux licenciements précédemment suspendues⁵ ;
- elle supprime le monopole du placement de l'ANPE et durcit le contrôle des demandeurs d'emploi tout en prenant en compte, tardivement et partiellement, le rapport Marimbert pour renforcer les coopérations au sein du Service public de l'emploi.

Un nouveau désastre électoral a donné naissance au gouvernement Villepin. Peut-on identifier une inflexion de trajectoire ? Si on se limite aux ordonnances l'orientation libérale apparaît clairement dominante, comme nous le montrons au point 2. Le Contrat nouvelles embauches et les mesures de neutralisation financière ou de contournement des seuils d'effectifs touchent à des aspects fondamentaux de la relation d'emploi. Le « volontariat pour l'insertion » et les nouveaux modes d'accès à la fonction publique ne constituent qu'un volet « social » bien modeste. Cependant, pour éviter un jugement partiel sur la stratégie gouvernementale en matière d'emploi, il faut prendre en compte d'autres mesures introduites ou préparées hors du cadre des ordonnances.

2. LES ORDONNANCES ET LES MESURES COMPLEMENTAIRES : UN PEU PLUS DE REFORMES STRUCTURELLES, UN PEU MOINS DE CONTREPARTIES

Après une présentation du contenu des mesures adoptées cet été (point 21), nous essayerons d'en dégager la logique sous-jacente (point 22).

■ Le contenu des mesures nouvelles

Comme annoncé début juin dans son discours d'investiture par Dominique de Villepin, les choses n'ont pas traîné : adoptée le 12 juillet, la loi d'habilitation a donné lieu à la publication le 6 août de six ordonnances qui rendent son plan pour l'emploi opérationnel dès la rentrée. Leur philosophie est simple : pour l'essentiel, poursuivre à petites touches la réforme structurelle du marché du travail. C'est dire qu'elles n'ont de chance d'être efficaces que si l'on fait sien le diagnostic implicite qui les inspire : les rigidités et protections excessives entretenues par le droit du travail brident les embauches et la croissance. Les six ordonnances d'août n'épuisent d'ailleurs pas le sujet : nombre de mesures concomitantes vont dans le même sens, tout en prenant quelques utiles précautions du côté des emplois de proximité ou d'utilité collective.

⁵ En même temps, elle crée la Convention de reclassement personnalisé qui fait ensuite l'objet d'un accord interprofessionnel.

a) Les ordonnances

La mesure-phare du plan est le « *contrat nouvelles embauches* » (CNE). Réservé aux petites entreprises (jusqu'à 20 salariés), il s'agit d'un contrat écrit, à durée indéterminée, dont l'importante nouveauté est de pouvoir être rompu par l'employeur au cours des deux premières années sans avoir à justifier le licenciement (ensuite, il devient un CDI de droit commun). La rupture donne lieu à préavis et versement d'une indemnité *ad hoc* (8 % de la rémunération brute totale). Toute contestation se prescrit dans l'année. Pour faire passer la pilule, pourrait-on dire, la rupture s'accompagne pour le salarié, à la demande des syndicats, de plusieurs contreparties : droits à la formation (DIF), « accompagnement renforcé » par le Service public de l'emploi (financé par une cotisation patronale spéciale de 2 % à l'Unedic), allocation forfaitaire de l'État de 500 euros en l'absence de couverture chômage.

Les autres ordonnances suivent la même logique. Pour réduire les « coûts d'emploi » censés freiner l'embauche, elles apportent de nouvelles atténuations aux « *effets de seuil* » liés au passage à 11 salariés : report à 20 salariés pour les contributions transport et logement (compensé par l'État), contributions réduites et lissage renforcé entre 10 et 20 salariés pour la formation professionnelle. Mais la réforme la plus marquante en la matière est l'exclusion complète des moins de 26 ans du décompte des effectifs : jusqu'ici limitée aux contrats en alternance, elle vaut désormais pour tous les contrats de travail et toutes les obligations sociales ou financières liées à une condition d'effectif (hors accidents du travail). Ici l'assouplissement est sélectif : il s'agit d'encourager l'embauche des jeunes, qui ne déclenchera plus l'installation d'une instance représentative (délégués du personnel, comité d'entreprise). Valable jusqu'au 31 décembre 2007, la mesure devrait faire l'objet d'une évaluation.

Par ailleurs, les très petites entreprises (jusqu'à 5 salariés) disposeront, à l'instar des particuliers employeurs, d'un « *chèque emploi* » pour embaucher et payer leurs salariés : le titre vaudra déclaration d'embauche, contrat de travail, bulletin de salaire et déclaration fiscale et sociale.

La « réforme structurelle » du marché du travail chère aux libéraux consiste aussi à agir sur *l'offre de travail*, en s'attaquant aux « désincitations » à la reprise d'emploi censées découler de l'indemnisation du chômage. Deux ordonnances y pourvoient, en créant deux nouveaux *crédits d'impôt*, de 1 000 euros chacun, l'un au profit des jeunes embauchés pour au moins 6 mois dans des secteurs en difficulté de recrutement, l'autre pour les chômeurs de plus d'un an bénéficiaires d'un minimum social reprenant un emploi stable (CDI). Dans ce dernier cas, une prime forfaitaire (1 000 € + 150 € par mois) se substitue au mécanisme antérieur de cumul allocation-salaire (dit « d'intéressement »).

Voilà pour le seul plan par ordonnances annoncé en juin. Mais plusieurs autres mesures adoptées cet été complètent le tableau.

b) Les mesures complémentaires

Du côté du développement de l'emploi, la loi « sur les services à la personne » de Jean-Louis Borloo, adoptée le 13 juillet, vise la création de 500 000 emplois de proximité dans les trois ans, grâce en particulier au « *chèque-emploi service universel* », qui pourra recevoir un financement des entreprises ou des comités d'entreprise et donner lieu à réduction de charges patronales. Elle crée aussi une Agence nationale des services à la personne.

Après les nouvelles atténuations apportées en début d'année au principe des 35 heures légales, l'assouplissement du Code du travail se poursuit avec, notamment, l'extension du « forfait-jours » à certains non cadres, le nouveau statut du « temps partagé » créant une sorte d'intérim qualifié au bénéfice d'entreprises ne pouvant recruter directement ou encore le contrat de « collaborateur libéral » ouvert aux employeurs libéraux. Dispositions chacune spécifique, mais qui prises ensemble s'inscrivent toutes dans une même logique de réduction ponctuelle des coûts et garanties d'emploi.

Enfin, la presse s'est fait l'écho du retour en nombre, dans l'Éducation nationale, des « emplois-jeunes » ou du moins des *emplois d'assistant d'éducation* qui leur ressemblent à moindre coût.

Du côté de *l'offre de travail*, aux crédits d'impôts en faveur de la reprise d'emploi s'ajoutent l'augmentation et la mensualisation de la prime pour l'emploi créée en 2001. Mais aussi des mesures plus coercitives, avec la réforme des sanctions contre le défaut de recherche d'emploi. Un décret d'août 2005 autorise désormais l'ANPE à moduler la durée de ses radiations en cas de recherche d'emploi insuffisante, de refus d'emploi ou de formation, ou encore de fraude. Quant aux Assedic, elles disposent dorénavant d'une prérogative qui appartenait jusqu'ici à l'État seul : elles peuvent, pour les mêmes motifs, suspendre ou réduire durant deux mois le versement des allocations, en attendant la décision du Préfet.

Encore n'est-il pas fait mention ici de nombreuses mini-mesures de toilettage des dispositifs de traitement social instituées ou modifiées par le « plan de cohésion sociale » de l'été 2004 (contrats d'avenir, d'accompagnement à l'emploi, RMA...). Elles montrent que le plan Villepin, loin de faire table rase, se superpose à un arsenal toujours fourni de dispositifs d'emplois aidés dans les secteurs marchands et non marchands.

■ Quelques enseignements et quelques interrogations

Que faut-il attendre des ordonnances estivales et des mesures qui les accompagnent ? Tout dépend du crédit que l'on accorde au diagnostic sous-jacent. Si l'on pense que le chômage est dû en France, au moins pour partie, à la protection excessive de l'emploi, comme plusieurs travaux récents d'économistes ont cherché à le démontrer, alors le « contrat nouvelles embauches », associé à l'atténuation des seuils sociaux, peut déclencher des recrutements qui seraient aujourd'hui empêchés par les coûts indirects (procédure de licenciement, obligations sociales liées au nombre de salariés, formalités d'embauche...) qu'anticipent les employeurs découragés. Encore faut-il se poser quelques questions complémentaires.

La première est celle du *ciblage des mesures* : pourquoi privilégier les petites ou très petites entreprises ? Si la protection contre le licenciement joue comme un frein à l'embauche, c'est plutôt dans les moyennes entreprises et surtout dans les grandes, car c'est là que la procédure devient véritablement contraignante. Quant aux effets de seuils, voici vingt ans qu'ils font l'objet d'assouplissements, d'exceptions et de lissages. Si impact il y a eu, il a été pour le moins marginal. Ici, le plan Villepin ne fait guère plus que reprendre une vieille recette, capable de satisfaire la clientèle électorale des petits patrons, mais pas d'infléchir sérieusement la courbe du chômage.

Seconde question : le « contrat nouvelles embauches » (CNE) offre-t-il enfin la solution pour sortir du fameux *dilemme CDI-CDD* ? Rappelons d'abord ce que concluent les études économiques qui l'ont inspiré : excessive, la protection de l'emploi en CDI aurait en France surtout pour effet d'encourager la diffusion des contrats précaires (CDD, intérim et contrats aidés) plutôt que de restreindre le volume global d'emploi. D'où la proposition de « contrat unique » sur laquelle la dernière en date de ces études a débouché (voir point 11). Les ordonnances Villepin font, de ce point de vue, le contraire : à l'alternative CDD-CDI, elles ajoutent une troisième option, le CNE, au risque d'aggraver la segmentation des emplois (au surplus dans les petites entreprises, celles où le droit du travail s'applique le plus mal). Un marché du travail non plus à deux, mais à trois vitesses ? Si bien que la vraie question reste : comment dépasser l'opposition CDI-CDD, durable-précaire, sans dégrader encore la condition des travailleurs les moins protégés ? Pourquoi pas par un contrat unique en effet, ou réunifié, mais à condition de bien peser le socle de garanties minimales qui doivent s'exercer durant la période initiale (le plan Villepin dit « de consolidation ») du contrat. A cet égard, le CNE vise manifestement trop bas ; à preuve les garanties complémentaires qu'ajoute l'ordonnance, mais en se plaçant après la rupture du contrat, et non avant... C'est pourquoi, plutôt qu'une mesure capable de retourner la situation sur le marché du travail, on est tenté de la voir comme un « ballon d'essai », prudemment limité dans un premier temps au seuil de 20 salariés, qui ouvre la voie à terme au CDI réunifié, mais fortement dérégulé. Les syndicats ne s'y trompent pas, qui après la validation de l'ordonnance par le Conseil constitutionnel, viennent de déposer des recours devant le Conseil d'État (voir point 32).

Troisième interrogation : en renforçant les dispositifs (prime pour l'emploi, crédits d'impôt) par lesquels l'État complète le salaire des travailleurs les moins payés, le plan Villepin poursuit dans la logique de subvention massive au travail peu qualifié, peu rémunéré, ou à temps partiel (qui fait déjà l'objet d'allègements de cotisations sociales très substantiels). Miser sur le développement des emplois du bas de l'échelle est-il de bonne stratégie pour un pays menacé à la fois de perdre ses parts de marché et de voir ses inégalités s'aggraver ?

Enfin, peut-on réellement espérer de mesures d'assouplissement du droit du travail, assorties d'incitations diverses à la reprise d'emploi, une *baisse significative du chômage* ? C'est ce que prétend la théorie du chômage structurel. Mais c'est faire l'hypothèse qu'il n'y a pas ou guère de chômage conjoncturel. Est-ce réellement le cas en France où la croissance accuse à nouveau depuis maintenant quatre ans un déficit d'au moins un point par rapport à son potentiel ? En d'autres termes, peut-on engager une nouvelle étape de la réforme structurelle du marché du travail sans la contrepartie, indispensable, d'une relance sérieuse de la croissance ?

Ce n'est donc pas un hasard si le Premier ministre, après le « plan d'urgence pour l'emploi » du mois de juin, vient de présenter, le 1^o septembre, un programme de « croissance sociale ». Le programme contient, outre des chapitres « énergie » et « logement », deux grandes orientations. La seconde porte sur le soutien à l'investissement et au pouvoir d'achat. Elle comporte, pour l'essentiel, des opérations de redistribution de ressources. Ce n'est pas le lieu d'en discuter en détail, mais il est difficile d'en attendre un effet significatif sur la croissance⁶.

⁶ Sur les conditions d'une politique macroéconomique de création d'emplois, voir une précédente contribution de Lasaire : Jean-Louis Dayan et Joël Maurice, *Pour sortir du chômage de masse : jalons pour une stratégie*, Cahiers Lasaire, n° 29, juillet 2004.

La première orientation, en revanche, présente, sous le titre « remettre l'activité au cœur de notre politique sociale », des mesures qui se situent dans le prolongement direct de celles que nous venons d'examiner et qui privilégient différents moyens d'incitation au travail :

- accroissement et mensualisation de la prime pour l'emploi,
- extension de la prime de 1 000 euros (voir point 21) à tous les bénéficiaires de minima sociaux, avec adjonction d'un forfait mensuel,
- renforcement du suivi des allocataires de minima sociaux, accompagné d'un durcissement du contrôle et des sanctions.

Il s'agit donc d'augmenter la pression pour que les sans emploi, qu'ils soient chômeurs ou inactifs valides, recherchent activement et acceptent tout emploi disponible, indépendamment de la qualité de celui-ci. En l'absence de créations massives d'emplois, on voit mal comment une telle politique de stimulation de l'offre de travail pourrait avoir d'autre effet que d'intensifier la concurrence sur les marchés du travail.

3. LES PREMIERES REACTIONS DES ACTEURS SOCIAUX

Sans surprise, compte-tenu de l'analyse qui vient d'être présentée, les réactions des organisations patronales sont globalement positives, quoique discrètes, tandis que celles des organisations syndicales sont unanimement et fortement négatives.

■ Les organisations patronales

On a souligné la discrétion, depuis son élection, de la nouvelle présidente du MEDEF. Cependant, dès avant, cette organisation avait approuvé la déclaration de politique générale du gouvernement Villepin, en regrettant certaines lacunes. Elle a ensuite considéré que la loi sur les PME constituait un « *signal positif* », puis donné son appui au contrat nouvelles embauches (CNE), en demandant qu'il soit étendu à toutes les entreprises ou, au moins, à « *toute entreprise qui embauche un chômeur* ». Lors de la publication des Ordonnances, le MEDEF a réclamé d'« *autres initiatives, relatives notamment aux prélèvements obligatoires* ». Il est revenu sur le sujet à propos du programme de croissance sociale : s'il en approuve l'orientation (« *le travail plutôt que l'assistance* »), il demande « *qu'une prochaine étape de l'action du gouvernement soit consacrée à la baisse du coût du travail* ».

La CGPME a approuvé globalement le contenu des ordonnances, en insistant sur le CNE et les mesures concernant les seuils d'effectifs. Sur le premier point, dès l'annonce de la mesure, elle avait demandé (et elle a obtenu) son extension aux entreprises ayant jusqu'à 20 salariés.

L'UPA a approuvé le plan d'urgence pour l'emploi, principalement le CNE et l'exclusion des jeunes de moins de 26 ans du calcul des effectifs. En revanche, bien qu'elles relèvent à ses yeux d'« *objectifs louables* », elle a critiqué deux mesures. D'une part, le relèvement à 20 salariés du seuil de certains prélèvements obligatoires conduit à créer un nouveau seuil, alors qu'il faudrait réexaminer globalement la question des seuils. D'autre part, le chèque emploi TPE constitue une solution inefficace au problème de la simplification.

■ Les organisations syndicales

Formulées avec des vocabulaires différents, les réactions sont négatives sur la quasi-totalité des mesures.

a) Une condamnation globale

Dans la chronique des plans pour l'emploi adoptés depuis près de trente ans par les gouvernements successifs, il est exceptionnel que l'on observe une telle unanimité et un tel rejet global dans le jugement porté par les organisations syndicales. Quelques citations en témoignent.

Pour la CFDT, le « *gouvernement fait fausse route* » ; elle « *s'oppose à la dégradation des garanties des salariés* ». La CFE-CGC dénonce « *une offensive sans précédent sur le droit du travail* » et affirme « *son opposition ferme à cette démarche dangereuse* ». La CFTC condamne « *la philosophie générale de ces textes qui consiste à réduire les droits des salariés, à aggraver la précarité et à introduire des discriminations sur l'âge* ». La CGT considère que « *ces mesures représentent de nouveaux cadeaux aux entreprises, la mise à mal du Code du travail et la réduction des droits pour les salariés* ». La CGT-FO reproche au gouvernement « *d'annoncer des mesures ultra-libérales et de multiplier les avantages fiscaux pour les entreprises* ». L'UNSA évoque un été « *propice aux régressions sociales avec les mauvais coups du gouvernement Villepin* ».

b) Deux mesures inacceptables

Presque toutes les mesures contenues dans les ordonnances ou d'autres ajoutées parallèlement (telle l'extension du forfait-jours) sont critiquées par l'ensemble des organisations⁷, mais deux d'entre elles ont provoqué un rejet radical, qui s'est traduit par des recours devant le Conseil d'Etat⁸.

Les syndicats considèrent, à titre principal, qu'en autorisant pour le CNE un licenciement sans motif, l'ordonnance viole deux engagements internationaux ratifiés par la France : la Convention n° 158 de l'OIT et la Charte sociale européenne qui interdisent les licenciements sans motif valable.

En ce qui concerne l'exclusion des jeunes du décompte des seuils d'effectifs, elle est dénoncée comme une mesure discriminatoire qui prive un certain nombre de salariés d'un ensemble de droits beaucoup plus large que le domaine couvert par la loi d'habilitation des ordonnances (institutions de représentation du personnel, formation continue, hygiène et sécurité...).

⁷ Il faut toutefois faire une exception en ce qui concerne le chèque emploi pour les très petites entreprises dont la création est approuvée par la CFTC et l'UNSA.

⁸ Recours conjoints de la CFDT, de la CFE-CGC et de la CFTC, recours séparés de la CGT et de la CGT-FO, cette dernière saisissant également l'Organisation internationale du travail. Le Conseil d'Etat doit se prononcer avant la loi de ratification des ordonnances. En cas d'annulation, le gouvernement pourrait reprendre ces mesures dans une loi. Le contentieux passerait alors au Conseil constitutionnel.

c) La mensualisation de la prime pour l'emploi

Annoncée le 1^o septembre, la mensualisation de la prime pour l'emploi n'a pas fait l'objet de commentaires immédiats de certaines organisations. Signalons cependant le diagnostic convergent porté par la CFTC et la CGT-FO. Pour la première, il s'agit « *d'un nouveau cadeau pour les entreprises qui demain vont pouvoir faire supporter à la solidarité nationale une partie de la rémunération de leurs salariés* ». Pour la seconde, la mensualisation « *visé par définition à permettre aux entreprises de ne pas accroître les salaires tout en favorisant le temps partiel contraint* ».

* * *

Les mesures adoptées au cours de l'été, et principalement les ordonnances du « plan d'urgence pour l'emploi », donnent une signification très particulière au projet de « croissance sociale » que vient de présenter le Premier ministre. Ce qui a été adopté dans l'urgence aura un impact de long terme. Après les mesures Fillon redonnant toute sa flexibilité au temps de travail, les mesures Villepin se consacrent vigoureusement aux deux autres priorités des « réformes structurelles » du marché du travail préconisées par l'orthodoxie économique : la flexibilisation de la relation d'emploi et l'abaissement du coût salarial, tout ceci au nom de la « valorisation du travail ».

Jean-Louis Dayan et Jacques Freyssinet