



Les deuxièmes « cent jours » de Villepin : naissance et mort du CPE

Entre l'annonce par le Premier ministre, le 16 janvier 2006, de la création du « contrat première embauche » (CPE) et la discussion au Parlement, à partir du 11 avril, d'une proposition de loi qui fait disparaître ce contrat, notre pays a connu une période exceptionnelle de son histoire sociale. S'il est trop tôt pour en tirer tous les enseignements, il semble utile de présenter à chaud quelques observations qui pourront servir d'amorce à une réflexion plus approfondie¹.

« le Gouvernement prend l'engagement solennel de renvoyer à la négociation sociale interprofessionnelle toute réforme de nature législative relative au droit du travail »²

Il est impossible de comprendre les enjeux sociaux liés au *CPE* sans le situer dans le cadre de la politique de l'emploi menée par Dominique de Villepin depuis son investiture (point 1). Nous essayerons ensuite de comprendre la stratégie gouvernementale qui a conduit à son adoption précipitée (point 2). Nous tenterons de caractériser les luttes sociales menées pour exiger le retrait du *CPE* (point 3). Enfin, quelques enseignements provisoires seront dégagés (point 4).

1. LE GOUVERNEMENT VILLEPIN ET LA « BATAILLE POUR L'EMPLOI »

■ Les cent jours

Nommé Premier ministre au lendemain de la victoire du « non » au referendum sur le projet de Constitution européenne, Dominique de Villepin construit sa déclaration de politique gouvernementale (9 juin 2005) autour du thème de la « bataille pour l'emploi ». La méthode choisie pour les cent premiers jours de son gouvernement n'a pas été de proposer une réforme générale du marché du travail et de la politique de l'emploi. Il a préféré multiplier les réformes partielles par diverses lois et ordonnances adoptées dans le courant de

¹ Une première version de ce texte a été établie à la demande de nos amis du *CISS* (*Centro Internazionale Studio Sociale*, Rome) pour l'information des responsables et militants italiens. De ce fait, le texte contient une partie descriptive qui peut être inutile pour le lecteur français, mais que nous avons maintenue à l'intention de lecteurs étrangers.

² Exposé des motifs de la loi du 4 mai 2004 « relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social ».

l'été³ : achèvement du démantèlement de la loi sur les 35 heures, « incitations financières » au travail, renforcement des contrôles exercés sur les chômeurs, assouplissement des conditions d'emploi dans les services... Parmi ces nouvelles dispositions, deux méritent d'être signalées ici, car elles éclairent les motifs de l'adoption ultérieure du *CPE* :

- la mesure-phare des ordonnances sur l'emploi, adoptées au mois d'août, est le « *contrat nouvelles embauches* » (*CNE*). Réservé aux petites entreprises (jusqu'à 20 salariés), il s'agit d'un contrat à durée indéterminée (*CDI*) dont l'importante nouveauté est de pouvoir être rompu par l'employeur au cours des deux premières années sans qu'il ait à justifier le licenciement (ensuite, le contrat 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 devant les tribunaux 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, « accompagnement renforcé » par le Service public de l'emploi, allocation forfaitaire de l'État de 500 € (versée une seule fois) en l'absence de couverture chômage ;
- pour réduire les « coûts d'emploi » censés freiner l'embauche, une autre ordonnance apporte de nouvelles atténuations aux « *effets de seuil* » liés au passage à 11 salariés des effectifs d'une entreprise : report du seuil à 20 salariés pour les contributions transport et logement dues par les employeurs, contributions réduites et lissage renforcé entre 10 et 20 salariés pour les dépenses de formation professionnelle. 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 risquera plus de déclencher l'installation d'une instance représentative (Délégués du personnel à partir de 11 salariés, Comité d'entreprise à partir de 50). Valable jusqu'au 31 décembre 2007, la mesure devrait faire l'objet d'une évaluation au bout de deux ans⁴.

Or, sans attendre l'évaluation des effets de ces premières mesures, le gouvernement décide un nouveau bond en avant avec la création du *CPE* qui, toujours avec l'argument de favoriser l'embauche des jeunes, leur applique les règles du *CNE*.

■ Les caractéristiques du « *contrat première embauche* »

Le *CPE* élargit à une nouvelle catégorie de salariés un régime juridique proche de celui du *CNE*.

a) *Champ d'application*

Le *CPE* peut être utilisé par toute entreprise de plus de 20 salariés du secteur privé pour l'embauche de jeunes de moins de 26 ans, sauf pour des emplois saisonniers. En cas de

³ Nous résumons ici quelques éléments d'un texte antérieur : Jean-Louis Dayan et Jacques Freyssinet, « Villepin : les « cent jours » et l'emploi », *Note Lasaire*, n° 6, septembre 2005.

⁴ Saisi d'un recours contre cette disposition, le Conseil d'Etat a décidé de surseoir à statuer en attendant la réponse de la Cour de justice des Communautés européennes sur la compatibilité avec la directive communautaire 2002/14/CE. Le *statu quo* est donc provisoirement maintenu.

rupture par l'employeur au cours des deux premières années, ce dernier ne peut pas conclure un nouveau *CPE* avec le même jeune pendant un délai de 3 mois.

b) Rupture du contrat

Le *CPE* obéit à la législation des *CDI*, sauf en ce qui concerne la rupture du contrat. Pendant une « période de consolidation » de 2 ans, l'employeur peut, à tout moment, licencier le salarié *sans avoir à donner un motif de licenciement*. Comme pour le *CNE*, toute contestation juridique est prescrite au bout de 12 mois. Au-delà des deux premières années, le *CPE* devient un *CDI* de droit commun.

c) Droits et garanties

Les garanties qui avaient été offertes pour le *CNE* en cas de rupture du contrat sont légèrement améliorées :

- le jeune a droit, sauf faute grave, à un préavis de deux semaines pour une ancienneté comprise entre un et six mois, puis d'un mois au-delà ;
- le jeune a droit, sauf faute grave, à une indemnité de rupture égale à 8 % du montant total de la rémunération perçue depuis son embauche ;
- s'il n'a pas une ancienneté suffisante pour bénéficier de l'assurance chômage, la jeune reçoit une allocation de 16,40 € par jour pendant deux mois ;
- le jeune bénéficie d'un « accompagnement renforcé » du service public de l'emploi, financé par une cotisation de l'employeur égale à 2 % du salaire.

L'élément fondamental, commun au *CNE* et au *CPE*, est la possibilité offerte à l'employeur, pendant les deux premières années, de licencier sans avoir à fournir un motif de licenciement⁵. Alors que, lors de l'adoption du *CNE*, le gouvernement s'était engagé à ne pas aller plus loin avant une évaluation des effets de la mesure, il décide, en janvier 2006, de brûler les étapes.

2. LA STRATÉGIE GOUVERNEMENTALE

Le Gouvernement choisit l'effet de surprise et la rapidité d'exécution. Ce choix risqué reflétait probablement des arbitrages complexes entre des objectifs non explicités. Il faut cependant vérifier le degré de pertinence de l'argumentation officielle du Gouvernement et s'interroger sur la possibilité d'évaluer les effets prévisibles de la mesure.

■ La méthode

Pour répondre à la crise qui a secoué les banlieues dans de nombreuses villes françaises au mois de novembre 2005, le Gouvernement présente, le 11 janvier 2006 un projet de loi « *pour l'égalité des chances* ». Ce texte contient des dispositifs spécifiques visant à favoriser l'insertion dans l'apprentissage et dans l'emploi des jeunes les plus en difficulté, la lutte contre les discriminations ainsi que l'aide à la création d'emplois dans les zones urbaines

⁵ On sait qu'une disposition du même type, applicable à l'ensemble des nouveaux *CDI*, est prévue dans l'accord de gouvernement de la nouvelle coalition allemande, mais que le ministre du Travail (membre du *SPD*) a affiché son hostilité à l'application de cette mesure, provoquant ainsi sa mise en sommeil provisoire.

défavorisées. Il est donc clairement ciblé vers les catégories de jeunes et les zones urbaines concernées par la crise de novembre.

Or, le 16 janvier, Dominique de Villepin présente à la presse la deuxième étape de son « *plan pour l'emploi* ». Sans aucune concertation préalable avec les organisations syndicales, il annonce la création du *CPE* qui est introduit, sous forme d'amendement dans le projet de loi « pour l'égalité des chances », alors que la mesure s'applique à tous les jeunes et non aux catégories particulières qui étaient l'objet initial du projet de loi.

Face à l'opposition unanime des organisations syndicales et étudiantes, ainsi que de tous les partis de gauche, le Gouvernement choisit une procédure accélérée pour faire discuter la loi⁶ qui est définitivement approuvée le 9 mars⁷.

Il s'agit d'un bel exemple de *blitzkrieg*, typique des méthodes de gouvernement de l'actuel Premier ministre.

■ Les raisons

Pour donner un sens aux choix du Premier ministre, il est nécessaire de distinguer entre objectifs à moyen ou long terme et objectifs à court terme.

a) *À moyen ou long terme*

Depuis de nombreuses années, la droite libérale et les économistes orthodoxes, appuyés par certaines organisations internationales, notamment l'OCDE, mènent campagne en faveur de « réformes structurelles » du marché du travail visant à combattre ses « rigidités » qui constitueraient un handicap spécifiquement français, voire latin. Certains rapports d'experts, établis récemment à la demande des pouvoirs publics, ont mis particulièrement l'accent sur deux points⁸ :

- les effets négatifs exercés sur les décisions de création d'emplois par l'anticipation de coûts et de délais élevés en cas de nécessité future de licenciement (les entreprises renonceraient à embaucher pour ne pas courir ce risque),
- les effets pervers de dualisation du marché du travail engendrés par la coexistence de deux régimes juridiques, les contrats de travail à durée indéterminée et à durée déterminée (les employeurs sont encouragés à détourner la législation pour profiter des *CDD* plus flexibles).

⁶ Le mois de février correspond à la fin du I^o semestre de l'année universitaire avec une période d'examens, suivie d'une période de vacances. Le Gouvernement pouvait donc espérer que les étudiants seraient hors d'état de réagir pendant plusieurs semaines et qu'ils seraient ensuite impuissants face à un texte démocratiquement approuvé par le Parlement.

⁷ Sous réserve d'un recours devant le Conseil constitutionnel. Ce dernier s'est prononcé le 30 mars (voir plus loin).

⁸ Voir principalement :

- Olivier Blanchard et Jean Tirole, *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapport du Conseil d'analyse économique, mai 2003 ;
- 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, décembre 2004.

On trouvera une présentation plus détaillée de leurs propositions dans le texte de Jean-Louis Dayan et Jacques Freyssinet cité plus haut.

La préconisation des rapports est d'adopter un contrat de travail unique avec liberté de licenciement pour l'employeur⁹ à condition, par exemple¹⁰, que celui-ci paye une indemnité, fonction de l'ancienneté du salarié, qui compenserait le coût pour la collectivité de la prise en charge du reclassement professionnel du travailleur licencié¹¹.

À première vue, la création du *CNE*, puis du *CPE* vont à l'opposé de ces préconisations puisqu'elles introduisent deux modalités additionnelles de contrat de travail, accroissant ainsi la segmentation juridique du marché du travail. Lors de la création du *CNE*, en août 2005, nous nous posions la question¹² :

- le Gouvernement tourne-t-il le dos à la proposition de contrat de travail unique en accroissant, au contraire, la complexité ;
- ou bien s'agit-il d'un ballon d'essai qui, en cas de succès, préfigurerait le contrat unique à venir ?

Avec la création du *CPE*, la vraisemblance de la seconde branche de l'alternative était renforcée. Le Gouvernement choisissait d'avancer par étapes. Il commençait par les catégories (petites entreprises, jeunes) pour lesquelles ses arguments justificatifs avaient le plus de chances de convaincre et où les risques de résistance étaient jugés moindres. Plutôt que de s'attaquer ouvertement au *CDI* traditionnel, il réduisait progressivement son champ d'application en attendant que les conditions soient mûres pour l'unification (Certains conseillers du Premier ministre ne démentaient pas une telle interprétation).

b) À court terme

Nul n'ignore que Jacques Chirac avait donné pour mission à Dominique de Villepin de barrer la route de l'Élysée à Nicolas Sarkozy lors des élections présidentielles de 2007. Durant les premiers mois de son mandat, le Premier ministre a adopté un discours dans le style du « gaullisme social » pour s'opposer aux options ouvertement libérales de son rival. Cette option lui a permis de progresser dans les résultats globaux des sondages d'opinion, mais pas de renforcer sa position relative dans l'électorat de droite. Or c'est ce dernier qui sera déterminant pour le choix du candidat de la « droite républicaine ». Dès la fin 2005, les signes se multipliaient d'une volonté du Premier ministre de chasser sur les terres de son concurrent en avançant des projets d'un libéralisme économique plus affirmé¹³.

Il est donc vraisemblable qu'il a saisi la crise des banlieues comme prétexte pour justifier une mesure qui, potentiellement, concernait plusieurs millions d'emplois occupés par des jeunes. Il pouvait espérer y prouver simultanément l'importance qu'il accordait à la lutte contre le chômage des jeunes, sa volonté de réformer en profondeur le marché du travail et sa capacité, pour y parvenir, de vaincre l'hostilité unanime des organisations syndicales.

⁹ Sous réserve, bien sûr, de la sanction de comportements illégaux, tels que la discrimination.

¹⁰ Telle est la solution proposée par le rapport Cahuc-Kramarz.

¹¹ Par ailleurs, le salarié licencié percevrait une assurance chômage aussi longtemps qu'il serait activement à la recherche d'un emploi et disposé à accepter les offres d'emploi « convenables » qui lui seraient présentées.

¹² Voir texte cité plus haut.

¹³ Ce qui ne l'empêche pas, simultanément, de jouer la carte du nationalisme économique lorsqu'il combat les projets de prise de contrôle de groupes français par des capitaux étrangers.

■ Peut-on évaluer les effets prévisibles sur l'emploi ?

Pour le *CPE*, comme pour le *CNE*, l'argument central du gouvernement est de favoriser la création d'emplois grâce à l'assouplissement des règles de licenciement. Les difficultés d'une évaluation *ex-ante* des effets sur l'emploi se posent dans les mêmes termes pour les deux mesures, mais, comme le *CNE* est un peu plus ancien, nous bénéficions de premiers enseignements qui peuvent être utilisés pour réfléchir sur le *CPE*.

a) *Prudence empirique*

L'*INSEE* (Institut national de la statistique et des études économiques) s'est posé, pour établir ses prévisions conjoncturelles, le problème de la méthodologie de prise en compte des effets du *CNE*¹⁴. La question est difficile car il n'y a pas d'économie directe de coût salarial pour les employeurs. Les titulaires de *CDI* traditionnels ne bénéficient d'indemnités de licenciement qu'au bout de deux ans d'ancienneté. Les titulaires de *CDD* reçoivent, au terme de leur contrat, une « prime de précarité » égale à 10 % des salaires qu'ils ont perçus, donc très proche de celle versée pour les *CNE* et *CPE*.

L'avantage supposé pour l'employeur est de ne pas avoir à donner le motif du licenciement, donc d'échapper à un contentieux éventuel sur la légitimité de ce motif. Il économiserait sur le coût potentiel d'un procès et d'une éventuelle condamnation et ceci le rendrait plus disposé à créer des emplois. Outre le fait que cette affirmation est loin d'être avérée, comme nous le verrons ci-dessous, il est difficile d'en donner une traduction quantitative en termes de création nette d'emplois. L'*INSEE* considèrerait donc qu'il faudrait plusieurs semestres de recul avant qu'une estimation fiable *ex-post* soit possible.

b) *Incertitude juridique*

En fait une question majeure reste non résolue. Certes les employeurs n'ont plus à motiver les licenciements en cas de *CNE* ou *CPE*, mais ceci ne les met pas à l'abri, dans le cadre du délai de prescription de douze mois, d'un recours des salariés devant les tribunaux (les *Conseils de prud'hommes*, juridictions composées d'un nombre égal d'élus des salariés et des employeurs). Ce qui change, c'est la charge de la preuve. Pour un *CDI* de droit commun, l'employeur doit établir l'existence d'une cause légitime¹⁵ de licenciement. Pour les *CNE* et *CPE*, c'est au salarié de faire la preuve que son licenciement a une cause illégale (par exemple, discrimination). Dès maintenant, sur quelques cas particulièrement scandaleux, des *Conseils de prud'hommes* ont condamné l'employeur. Bien sûr, il y aura appel et il faudra plusieurs années avant que la *Cour de cassation* ne stabilise la jurisprudence. Dans l'intervalle, interviendront les décisions de la *Cour de justice des Communautés européennes* et de l'*OIT* devant lesquelles des recours ou des plaintes ont été déposés par les syndicats¹⁶. Dans le même temps, les juristes des syndicats analysent tous les moyens juridiques susceptibles d'être mobilisés

Nous sommes donc loin d'une situation qui assurerait la « sécurité juridique » du licenciement aux employeurs. Leurs organisations s'en sont rapidement rendu compte et ont multiplié les conseils de prudence à leurs membres. Ce point est important puisque les effets sur l'emploi, annoncés par le Gouvernement, étaient justifiés par l'impact « libérateur » que l'obtention d'une sécurité juridique était supposée exercer sur les comportements de création d'emplois.

¹⁴ INSEE, *Note de conjoncture*, décembre 2005, « Effets théoriques des *CNE* sur la demande de travail.

¹⁵ En termes juridiques, une « cause réelle et sérieuse ».

¹⁶ Principalement, sur la possibilité pour l'employeur de licencier sans donner de motif.

c) *Estimations macroéconomiques*

Compte tenu des difficultés que nous venons de mentionner, on comprend que les économistes soient mal armés pour simuler les effets sur l'emploi de dispositifs qui n'ont qu'un effet négligeable sur les coûts salariaux et un effet hypothétique sur les comportements des employeurs. Deux économistes ont tenté de relever le défi¹⁷ en utilisant un modèle très simplifié¹⁸. Il s'agit plus d'une exploration méthodologique que d'une approximation à visée réaliste. L'intéressant est que, même avec des hypothèses favorables au recours aux *CNE-CPE*, l'effet net sur l'emploi qu'ils calculent est à la fois d'ampleur limitée¹⁹ et de brève durée²⁰.

Contraint d'introduire un chiffre dans ses dernières prévisions²¹, l'*INSEE* se borne à une note de bas de page. Il n'y mentionne pas le *CPE* et, quant au *CNE*, indique, sans aucune justification méthodologique, que son « hypothèse de travail » est une création nette d'emplois de 1 000 à 20 000 emplois par trimestre entre le 4^o trimestre 2005 et le 3^o trimestre 2006.

La seule conclusion solide est qu'il n'existe aucune base méthodologique contrôlable qui permette de justifier l'optimisme gouvernemental sur l'effet emploi des nouveaux contrats²².

3. LE DÉVELOPPEMENT ET L'ABOUTISSEMENT DU CONFLIT

■ Les organisations syndicales, étudiantes et lycéennes

Si la création du *CNE* avait suscité un rejet unanime des organisations syndicales, celles-ci n'avaient pu s'y opposer concrètement, pas seulement parce que l'Ordonnance avait été adoptée au mois d'août, en pleine période de congés payés, mais principalement parce qu'elles sont absentes des entreprises de moins de 20 salariés utilisatrices du *CNE*. En pratique, les syndicats se sont organisés pour assurer la défense juridique des salariés licenciés qui s'adressent à eux avec, comme nous l'avons signalé, déjà quelques succès symboliques devant les Conseils de prud'hommes.

Dans un premier temps, le scénario semblait devoir se répéter pour le *CPE* compte tenu du calendrier de sa procédure d'adoption. De plus, les premiers sondages d'opinion montraient une légère majorité d'opinions favorables au *CPE*, sous l'impact de la propagande gouvernementale. Il a fallu attendre la fin des congés universitaires et scolaires, pour que les étudiants d'abord, les lycéens ensuite se mettent en mouvement avec l'appui des syndicats. Partie de quelques universités, l'agitation s'est progressivement élargie, marquée par

¹⁷ Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo, *Que peut-on attendre des Contrats Nouvelle Embauche et Première Embauche ?* Document de travail du CREST, Version provisoire, février 2006.

¹⁸ Ils supposent que désormais toutes les embauches se font en *CNE-CPE* dans l'ensemble du secteur marchand non agricole. Les *CDD* disparaissent progressivement tandis que les *CDI* de droit commun n'apparaissent que lorsque l'employeur décide de prolonger un *CNE-CPE* au bout de deux ans.

¹⁹ Dans le scénario de référence, 70 000 emplois supplémentaires sont créés à moyen terme. En 2005, l'emploi total en France est de 24,9 millions et le chômage de 2,7 millions.

²⁰ La flexibilité offerte aux employeurs assure initialement une création nette d'emplois, mais, au bout de deux ans, les entreprises ont atteint un régime de croisière. Elles mettent fin aux *CNE-CPE* avant qu'ils ne se transforment en *CDI* de droit commun et les remplacent par de nouveaux embauchés. L'effet net de création d'emploi s'interrompt avant la 4^e année. On observe même un léger recul du volume de l'emploi additionnel total ainsi engendré.

²¹ INSEE, *Note de conjoncture*, mars 2006, p. 90.

²² Le Gouvernement utilise abondamment le nombre cumulé de *CNE* signés depuis septembre (350 000 en huit mois). Ce chiffre ne fournit aucune information sur l'effet de création d'emplois de la mesure puisqu'il s'agit principalement d'effets de substitution entre les *CNE* et les autres formes de contrats.

l'augmentation de la participation à des manifestations où salariés, étudiants et lycéens se sont retrouvés côte à côte. Un nombre croissant d'universités et de lycées ont été touchés par des grèves, avec ou sans occupation, d'ampleur et de durée très variables. La journée du 28 mars a vu, pour la première fois, les manifestations appuyées par des grèves dans divers secteurs, principalement dans les transports et l'éducation. Le succès de la journée du 28 mars et le refus renouvelé du Premier ministre de retirer le *CPE* ont conduit les syndicats à décider une nouvelle journée de manifestations et de grèves à l'échelle nationale pour le 4 avril.

Ces actions répétées et la découverte par l'opinion publique de l'enjeu réel du *CPE* (le droit pour l'employeur de licencier pendant deux ans sans avoir à donner de motif) ont entraîné un revirement profond. De nombreux sondages ont donné une large majorité hostile au *CPE* (de l'ordre des deux tiers pour l'ensemble de la population et environ 80 % des 15-24 ans).

■ **Quels liens avec la crise des banlieues ?**

Curieusement, c'est le Gouvernement qui a affirmé le premier l'existence d'un lien avec la crise des banlieues d'abord, parce qu'il a introduit le *CPE* dans la loi « pour l'égalité des chances » et, ensuite, lorsqu'il a prétendu opposer les protestations des étudiants, implicitement qualifiés de privilégiés, aux intérêts des jeunes en grande difficulté, auxquels le *CPE* était prétendument destiné.

Dans les faits, la liaison a pu être perçue d'une autre manière, particulièrement négative. Des bandes de jeunes « casseurs » en provenance des banlieues se sont introduites dans les manifestations d'étudiants et de lycéens pour en découdre avec la police, mais tout autant avec les manifestants, parfois détroussés à cette occasion.

Une compréhension plus profonde des relations entre les deux mouvements, séparés de quatre mois, est aujourd'hui difficile. Un sociologue spécialisé dans ce domaine, François Dubet²³, considère que « *le mouvement anti-CPE est la réplique, dans les classes moyennes de celui des banlieues* ». Dans les deux cas, même si les conditions matérielles sont fort différentes, les jeunes se sentent mis à l'écart d'une société qui ne leur offre aucun avenir, sauf à ceux d'entre eux qui sont socialement les plus favorisés. S'il y a bien une méfiance ou une hostilité des jeunes des banlieues à l'égard des étudiants, ils partagent une conscience commune de la précarité, déjà ressentie comme irréversible chez les premiers, toujours menaçante pour les seconds.

Concrètement, les incidents et les violences se sont multipliés dans les banlieues, de manière dispersée. De nombreux élus locaux et responsables d'établissements scolaires ont lancé des cris d'alarme devant une situation qui leur paraissait à nouveau potentiellement explosive. L'abandon du *CPE* a, pour l'instant, fait disparaître un facteur de propagation.

■ **Hétérogénéité des positions patronales**

Au mois d'août, toutes les organisations patronales avaient donné leur appui au *CNE*. La principale d'entre elles, le *MEDEF*, avait demandé qu'il soit étendu à toutes les entreprises ou, au moins, à « *toute entreprise qui embauche un chômeur* ».

Face au *CPE*, les prises de position ont été plus complexes. Le patronat s'est inquiété d'une mesure qui serait perçue comme stigmatisant les jeunes et a renouvelé sa demande de

²³ *Le Monde*, 19-20 mars 2006.

généralisation du *CNE*. Il semble y avoir eu des conflits au sein des organisations patronales entre ceux qui souhaitent que soit apporté un soutien explicite au gouvernement et ceux qui préféreraient une prise de distance. Finalement, le *MEDEF* a exprimé un soutien officiel, mais aussi une ouverture. De nombreuses voix se sont fait entendre sur la possibilité de réintroduire une motivation des licenciements ou de réduire à un an la durée de la « période de consolidation ».

Une autre information partielle est donnée par un sondage réalisé début mars auprès de ses membres par l'*ANDCP* (*Association nationale des directeurs et cadres de la fonction personnel*²⁴). Sur 350 répondants, 50 % affirmaient qu'ils n'utiliseraient pas le *CPE*, 12 % qu'ils l'utiliseraient pour toutes les embauches de jeunes et 22 % qu'ils l'utiliseraient pour seulement certains postes (16 % de réponses ambiguës)²⁵.

On mesure bien les contradictions qui peuvent naître entre d'une part, un recours généralisé au *CPE* et, d'autre part, un discours patronal qui, au nom de la compétitivité, privilégie le développement des compétences et l'investissement psychologique des travailleurs dans la performance de l'entreprise.

■ Les étapes de la sortie de crise

a) *L'obstination du Premier ministre*

Visiblement, Dominique de Villepin entendait faire du *CPE* un test de sa capacité de gouverner dans la tourmente. Il a réclamé la solidarité sans faille des membres du gouvernement, alors qu'il était de notoriété publique que le ministre de l'Emploi et de la Cohésion sociale, Jean-Louis Borloo, et le ministre délégué à l'Emploi, Gérard Larcher, avaient été hostiles à la création du *CPE*.

Après avoir ignoré les organisations syndicales dans la préparation de la mesure, il s'est dit ensuite ouvert au dialogue, mais seulement pour des améliorations du dispositif, sans modification du texte de la loi, c'est-à-dire de l'essentiel. Sur cette base, les organisations syndicales étudiantes et lycéennes ne pouvaient que refuser.

Nombreux se demandaient si le Premier ministre ne jouait pas sur le pourrissement du conflit. En effet, la présence de jeunes « casseurs » venus des banlieues, les violences et destructions qu'ils provoquent pouvaient favoriser un retournement de l'opinion. Comme il n'est pas toujours facile pour la police de distinguer entre jeunes manifestants et jeunes « casseurs », les risques de « bavures policières » n'étaient pas négligeables. Or la responsabilité en serait revenue au ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy...

Ce dernier, en tant que ministre, s'est déclaré solidaire du gouvernement, mais en tant que président du parti majoritaire, l'*UMP*, il a développé un discours sur la nécessité du dialogue social et la recherche de compromis qui est à l'opposé de la pratique de son rival. Il est désastreux que la gestion d'un problème, si lourd de conséquences sur la place de la jeunesse dans la société française, ait été à ce point surdéterminée par les stratégies présidentielles du numéro 1 et du numéro 2 de l'actuel gouvernement.

²⁴ Il s'agit essentiellement des grandes entreprises.

²⁵ *Liaisons sociales quotidien*, 9 mars 2006, n°14582.

b) *L' « arbitrage » présidentiel*

Le 30 mars, le Conseil constitutionnel a déclaré le *CPE* conforme à la Constitution. Dès le 31 mars, dans une allocution solennelle à la télévision, Jacques Chirac faisait connaître sa position. Elle traduit une conception quelque peu surréaliste du droit :

- le président de la République décide, au nom du « *respect de la démocratie* » de promulguer immédiatement la loi²⁶ ;
- il « *demande au Gouvernement* » de préparer immédiatement deux modifications de la loi (période de consolidation réduite à un an, droit du jeune salarié à connaître les raisons du licenciement) ;
- il demande au Gouvernement « *de prendre toutes les dispositions nécessaires pour qu'en pratique, aucun contrat ne puisse être signé sans intégrer pleinement l'ensemble de ces modifications* ».

En résumé, la loi est promulguée pour sauver la face du Premier ministre, mais le Président s'engage à ce qu'elle ne soit pas appliquée. Du fait de la promulgation, les organisations syndicales, étudiantes et lycéennes, qui avaient fait du retrait une condition d'ouverture des négociations, ne peuvent que dénoncer la position présidentielle et maintenir les actions prévues.

Très vite, la position des pouvoirs publics change encore. Ce n'est plus le Gouvernement qui est chargé de préparer un nouveau « projet de loi », mais on sollicite des parlementaires l'initiative d'une « proposition de loi », selon l'argument que la procédure est alors plus rapide. En fait, si l'initiative doit venir du Parlement, la responsabilité en revient à l'évidence au parti majoritaire, l'*UMP*, et donc à son président... Nicolas Sarkozy. Le Premier Ministre est dessaisi du dossier à son profit. Le président Sarkozy annonce sa volonté de négocier « sans tabous »²⁷.

Les manifestations du 4 avril ont eu, globalement, la même ampleur que celles du 28 mars²⁸ et convaincu les dirigeants de la majorité de la nécessité d'accepter rapidement les concessions nécessaires. Le 5 avril s'ouvrent les consultations entre la délégation des parlementaires de l'*UMP* chargés de préparer la proposition de loi et les différentes organisations syndicales, étudiantes et lycéennes. Le 11 avril, l'Assemblée nationale examine une proposition de loi qui met fin au *CPE* ; elle l'adopte en première lecture dès le 12 avril.

²⁶ Alors qu'il a le droit de demander une seconde lecture au Parlement.

²⁷ Outre le maintien d'une « période de consolidation » d'un an, beaucoup plus longue que les périodes d'essai actuellement fixées par les Conventions collectives de branche, il faut souligner que la formule employée par le président de la République (droit du jeune salarié à connaître les raisons de la rupture du contrat) restait obscure sur la question centrale : en cas de recours juridique contre un licenciement, est-ce à l'employeur de prouver (cas du *CDI* de droit commun) l'existence d'une « cause réelle et sérieuse » ou est-ce au salarié (cas du *CNE* et du *CPE*) de prouver que le licenciement a un motif illégal (discrimination, répression antisyndicale, etc.) ?

Les propositions du président de la République étaient donc loin de fournir des éléments suffisants pour régler le conflit.

²⁸ Un million de manifestants en France selon la police, trois millions selon les syndicats.

4. PREMIERS ENSEIGNEMENTS, PREMIÈRES QUESTIONS

■ Quels résultats immédiats ?

Les députés *UMP*, auteurs de la proposition de loi, ont proposé une stratégie en deux temps :

- ouvrir, à l'initiative du Gouvernement, « *une large concertation avec les partenaires sociaux et les représentants des organisations étudiantes et de jeunesse sur l'insertion professionnelle des jeunes* » ;
- remplacer le *CPE* par « *des mesures immédiates de soutien en faveur de l'accès à la vie active pour les jeunes qui connaissent des difficultés particulières d'insertion* »²⁹.

Nous ne savons rien de ce que sera la première composante ; en revanche la seconde est connue. Elle se distingue du *CPE* sur deux aspects principaux :

- le principe d'un ciblage sur les jeunes les plus en difficulté,
- le recours au « dopage » des dispositifs existants plutôt qu'à la création de mesures nouvelles.

En pratique, trois dispositifs sont mobilisés, dont les deux premiers avaient été créés par la nouvelle majorité après les élections de 2002 :

- le *SEJE* (*Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise*), forme d'emploi aidé dans le secteur marchand, a été introduit pour se substituer aux emplois-jeunes supprimés dans le secteur non-marchand ;
- le *CIVIS* (*Contrat d'insertion dans la vie sociale*), dispositif d'accompagnement de l'insertion des jeunes les plus en difficulté, a remplacé le programme *TRACE* ;
- enfin, le *contrat de professionnalisation*, contrat de travail en alternance, est né de l'accord national interprofessionnel de 2003 sur la formation professionnelle continue.

La nouvelle loi élargit légèrement les conditions d'accès à ces mesures et, surtout, accroît l'aide accordée aux employeurs qui y ont recours³⁰, espérant ainsi accroître fortement et rapidement le nombre des « bénéficiaires »³¹. Deux remarques additionnelles s'imposent :

- d'une part, le financement est assuré par redéploiement de crédits déjà existants du ministère ; il faudra donc prélever sur d'autres usages possibles ;
- d'autre part, le budget 2006 réduisait de 36 %, par rapport à 2005, les crédits accordés au *SEJE* ; on revient donc approximativement à la situation de 2005.

En caricaturant, on pourrait estimer qu'il s'agit d'un habillage largement fictif que chacun a accepté, explicitement ou implicitement, parce qu'il entérinait la suppression du *CPE* et ne prédéterminait pas les éventuels compromis futurs.

²⁹ Exposé des motifs de la proposition de loi.

³⁰ Les montants seront fixés par les décrets d'application de la loi, mais les promoteurs de celle-ci ont indiqué que l'aide à l'employeur pourrait être portée de 140€ à 400€ par mois au cours de la première année, pour être ramenée à 200€ la seconde année.

³¹ Lors des débats à l'Assemblée nationale, Jean-Louis Borloo a parlé de 150 000 bénéficiaires « dès cet été ».

En revanche, le *CNE* reste, pour l'instant, inchangé. Or, comme nous l'avons montré plus haut, il est pire que le *CPE*. Ce qui a été jugé intolérable pour les embauches de jeunes par les entreprises de plus de vingt salariés s'applique à tous les salariés, y compris les jeunes, embauchés par les entreprises de moins de vingt salariés³².

■ Un nécessaire retour sur les arguments invoqués

On ne peut ignorer que, d'une manière ou d'une autre, l'offensive reprendra à partir de la thématique avancée pour le *CPE*. Il importe de s'y préparer et, en particulier, de mettre en évidence l'impossible conciliation entre deux types d'objectifs constamment mêlés dans l'argumentation officielle.

- En premier lieu, il est soutenu que l'incertitude sur l'avenir, irréductible et croissante (compétitivité, globalisation, délocalisations, etc.) entrave la création d'emplois si les employeurs anticipent des délais et des coûts élevés en cas de nécessité ultérieure de licenciement. Cet argument requiert qu'une fraction significative des effectifs soit maintenue en permanence dans une relation d'emploi précaire.
- En second lieu, il est soutenu que les caractéristiques des jeunes qui sortent sans qualification du système éducatif et/ou appartiennent à des zones urbaines sensibles ne permettent pas de se satisfaire de la période d'essai traditionnelle. L'incertitude est forte sur les compétences et les comportements de ces jeunes. L'employeur ne prendra le risque de les embaucher que s'il dispose d'un délai suffisant pour apprécier leur capacité de s'intégrer dans les collectifs de travail et que si la collectivité rémunère la responsabilité sociale qu'il assume ainsi.

Les deux questions méritent débat. Le pire serait de les mêler, comme on l'a fait pour le *CPE*. On aboutit alors à désigner les catégories les plus en difficulté comme celles qui doivent fournir le volant de précarité que les entreprises jugent nécessaire pour gérer l'incertitude.

Une règle classique de la politique publique est que l'on ne peut satisfaire avec un seul dispositif deux objectifs de nature différente. Il est essentiel de distinguer entre :

- d'une part, les formes de flexibilité productive compatibles avec le déroulement de trajectoires professionnelles entre des emplois de qualité (objectif de la *Stratégie européenne pour l'emploi*),
- d'autre part, les itinéraires spécifiques d'insertion professionnelle des catégories de population les plus en difficulté, jeunes ou non.

■ Retour au contrat et « insécurité juridique »

On rencontre aujourd'hui dans le discours des organisations patronales deux thèmes dont on ne mesure pas assez à quel point ils sont contradictoires.

- En premier lieu, au nom de la lutte contre la rigidité du marché du travail, il est réclamé la réduction ou la « simplification » des normes générales impératives qui règlent la relation d'emploi, ou encore leur réduction à un rôle subsidiaire. Une place centrale est revendiquée pour le contrat individuel de travail qui, selon les

³² Les statistiques de mouvements de main-d'œuvre, malheureusement, ne sont établies que pour les établissements de dix salariés et plus. Nous ne pouvons donc isoler la part des « moins de vingt » dans les embauches, mais elle est considérable compte tenu de la plus forte création d'emplois et de la plus forte mobilité dans les PME.

principes du droit privé, engagerait ses signataires sur un contenu qu'ils fixeraient de manière souveraine³³.

- En second lieu, s'est développé au cours des dernières années un argumentaire dénonçant la « judiciarisation » des litiges concernant les relations de travail et l'« insécurité juridique » qui en résulterait pour l'employeur, compte tenu des délais offerts pour l'ouverture d'un contentieux, de la longueur des procédures et des incertitudes de la jurisprudence.

Le *CPE*, comme le *CNE*, prétend introduire à la fois un affaiblissement des normes générales et impératives de protection des salariés (la période de consolidation) et une « sécurisation » juridique de l'employeur (renversement de la charge de la preuve et prescription des recours des salariés au bout d'un an).

Il est important de comprendre que les deux logiques sont contradictoires. Seule l'existence de normes générales obligatoires, connues de tous, et de procédures non judiciaires de traitement et de résolution des conflits peuvent réduire l'incertitude juridique pour l'employeur :

- d'une part, parce que le salarié peut faire confiance, en cas de litige, à d'autres mécanismes que l'action judiciaire³⁴,
- d'autre part, parce que les interlocuteurs auxquels il s'adresse chercheront d'abord des possibilités d'arrangement direct et déconseilleront l'action judiciaire si elle leur paraît vouée à l'échec³⁵.

Dans les litiges déjà apparus sur le *CNE*, on voit bien que, licenciés sans motif, dans le respect formel des textes juridiques, les salariés n'avaient pas d'autre recours que le Conseil de prud'hommes pour démontrer un abus de droit. La « judiciarisation » devient le mode nécessaire de gestion des conflits et ceci correspond parfaitement à la logique contractuelle du droit privé : les litiges dans l'exécution d'un contrat sont tranchés par le juge. Telle est la situation que connaissent en permanence les entreprises à propos de leurs contrats commerciaux, avec toutes les caractéristiques de longue durée et d'incertitude qui s'attachent à d'éventuels procès.

En résumé, les employeurs ne peuvent simultanément revendiquer le retour à la prééminence du contrat individuel de travail, selon les principes du droit privé, et la « sécurisation juridique » de la relation d'emploi³⁶.

³³ À la seule exception des dispositions interdites par la loi.

³⁴ Il s'adresse au Délégué du personnel, à la Bourse du travail, à l'Inspection du travail...

³⁵ L'appréciation des chances de succès ou des risques d'échec est d'autant plus fiable que les normes générales impératives sont plus précises.

³⁶ Deux exemples peuvent rendre moins abstraite cette affirmation.

En France, c'est la suppression, en 1986, de l'autorisation administrative de licenciement qui a engendré l'insécurité juridique pour les employeurs en cas de licenciement économique collectif. La décision prise par l'administration, et préalablement négociée avec l'entreprise, mettait auparavant cette dernière à l'abri d'un contentieux.

Aux Etats-Unis, dans les secteurs syndiqués, la convention collective fixe des normes très détaillées et prévoit des procédures paritaires de traitement des conflits (*grievance procedures*). La désyndicalisation a entraîné la réduction comme peau de chagrin des secteurs ainsi couverts. Parallèlement, l'action de différents mouvements sociaux a provoqué l'adoption de législations anti-discriminatoires en matière d'embauche, de promotions, de licenciement (races, genres, minorités sexuelles, etc.). Le résultat en a été la prolifération du contentieux judiciaire, devenu le seul recours pour les salariés et qui représente aujourd'hui un coût non négligeable pour les entreprises.

■ L'impact sur le mouvement social

Il est inutile de détailler, tant elles sont évidentes, les conséquences positives des luttes contre le *CPE* sur la dynamique du mouvement social :

- pour la première fois depuis bien longtemps, le Gouvernement, sur une mesure précise et symbolique, a dû totalement s'incliner, ce qui devrait avoir un effet durable sur les attitudes à l'égard de l'action militante de masse ;
- les cinq confédérations syndicales interprofessionnelles représentatives ont maintenu jusqu'au bout leur unité quant à l'objectif et quant aux modes d'action ;
- cette unité d'action s'est étendue aux autres composantes du mouvement syndical (*UNSA, FSU, SUD*) et aux principales organisations étudiantes et lycéennes ;
- une prise de conscience s'est opérée de l'urgence d'un débat global sur les conditions d'insertion sociale et professionnelle des jeunes.

Ce n'est pas faire preuve de pessimisme congénital, mais s'exercer à la lucidité, que d'introduire deux interrogations finales.

- Les syndicats n'ont pu mobiliser contre le *CNE*. Ils n'en avaient fait qu'un thème parmi d'autres lors de la grande manifestation d'octobre 2005. La mobilisation contre le *CPE* n'a pris de l'ampleur que lorsque étudiants puis lycéens se sont mis en mouvement, peut-être grâce à l'impact qu'ils ont exercé sur leurs parents. Après le retrait du *CPE*, les organisations ont rappelé leur hostilité au *CNE*. Si rien n'en résulte, nombreux estimeront qu'avec le *CPE* le Gouvernement avait seulement commis l'erreur de mal choisir sa cible.
- L'unité d'action s'est faite sur le retrait du *CPE*. Après la victoire, on ne peut se contenter de « revenir au 15 janvier ». Pour l'instant les propositions de nouvelles mesures émanent surtout de la sphère politique et n'innovent guère. La pierre de touche sera la capacité des syndicats de traduire leur lutte commune en une capacité propositionnelle convergente.

Jacques Freyssinet