



Laboratoire social d'actions d'innovations de réflexions et d'échanges

LES PREMIÈRES ÉTAPES DE LA POLITIQUE SOCIALE D'EMMANUEL MACRON

Jacques Freyssinet - 14 juin 2017
(1^{ère} version provisoire et partielle)

Après une évocation de quelques textes qui éclairent le contexte dans lequel s'est défini le programme d'Emmanuel Macron (1), cette note en rappelle le contenu (2), précise le profil de ceux qui sont chargés de sa mise en œuvre (3), présente le programme de travail et le calendrier qui ont été adoptés après l'élection présidentielle (4), puis examine le premier dossier qui a été mis à l'agenda : les réformes du Code du travail (5) et les réactions des organisations patronales et syndicales (6).

Dans cette première version de la note, la présentation reste purement factuelle.

1. QUELQUES TEXTES DE RÉFÉRENCE

Avant l'élection présidentielle, quelques textes majeurs, de nature hétérogène, donnent des indications utiles sur les orientations et les contraintes du programme du futur président. Nous n'en présentons que les passages qui concernent la politique sociale.

- Henrik Enderlein et Jean Pisani-Ferry, *Réformes, investissement et croissance : un agenda pour la France, l'Allemagne et l'Europe*, Rapport remis à Sigmar Gabriel, ministre fédéral de l'Economie et de l'Energie et Emmanuel Macron, ministre de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique, novembre 2014.

Ce texte est significatif puisque, du côté français, il a été commandé par Emmanuel Macron et rédigé par Jean Pisani-Ferry, futur responsable du programme économique du candidat. Le rapport préconise une relance européenne par le tandem franco-allemand sur la base d'un compromis : des « réformes structurelles » en France et une politique budgétaire plus souple en Allemagne par une relance de l'investissement. On peut penser qu'Emmanuel Macron souhaite aujourd'hui appliquer rapidement la part française pour mieux obtenir la part allemande dès après les élections allemandes de septembre 2017.

Le document comprend trois parties : réformer, investir, créer un « Schengen économique » pour les Etats volontaires. Pour la France, en rejetant toute « approche

fragmentaire », trois « packs de réformes » sont préconisés dont les deux premiers concernent pour partie la politique sociale :

- « Un nouveau modèle de croissance » combinant « une économie agile » et « un social inclusif » avec deux priorités :
 - « Un système de flexicurité effectif ». Les propositions immédiates sont les suivantes : assouplir l'usage des accords de maintien dans l'emploi défensifs et étendre à des accords offensifs ; rendre les coûts et délais de licenciement plus prévisibles ; transférer les droits acquis par l'ancienneté sur des comptes individuels portables. Il est aussi préconisé de « préparer le terrain » dans deux autres domaines : transformer l'offre de formation professionnelle, consulter les partenaires sociaux sur une réforme globale de l'assurance chômage ;
 - « Réformer le cadre des lois du travail » avec trois propositions : élargir les possibilités de dérogation à la loi dans les accords de branche ; rationaliser les structures de représentation dans les entreprises de plus de 50 salariés et favoriser la représentation en dessous de ce seuil ; faire explicitement référence aux conventions collectives dans les contrats individuels de travail¹.
- « Un socle large pour une compétitivité durable » avec deux propositions dans le champ du social :
 - Pour les salaires, passage d'une obligation annuelle à une obligation triennale de négociation dans l'entreprise sauf accord contraire des partenaires sociaux ;
 - Indexation du salaire minimum sur la « progression globale de la productivité dans l'économie » en abandonnant la formule actuelle.

Certaines de ces propositions sont passées dans la législation avant 2017 (par exemple, les accords de maintien dans l'emploi, la possibilité de négociation triennale sur les salaires). La plupart des autres figurent dans le programme du candidat. Pour d'autres (par exemple, la nouvelle indexation du salaire minimum), il reste peut-être à préparer le terrain.

- France Stratégie, *Lignes de faille. Une société à réunifier*, Rapport, octobre 2016, Avant-Propos de Jean Pisani-Ferry.

Le rapport a été préparé sous la direction de Jean Pisani-Ferry et de Fabrice Lengart à partir des enseignements d'un séminaire « Fractures, identités, mixités ». A la différence du rapport précédent, il n'a pas un caractère propositionnel, mais présente un diagnostic et des scénarios. Ce qui frappe dans le texte c'est la coexistence d'une analyse sans concessions de la profondeur des fractures qui divisent la société française et d'une interrogation permanente sur « le décalage entre les perceptions et les réalités », comme si les choses n'étaient pas aussi graves que ce que ressentent les individus. Et les auteurs s'interrogent : pourquoi ce phénomène spécifiquement français et récent ? Ils observent une perte de confiance à l'égard du politique et des institutions qui ne peut être combattue par « une collection de réformes partielles » et qui requiert la construction d'un « pacte social ». Trois scénarios sont explorés avec leurs avantages respectifs et les risques qu'ils engendrent : « construire les institutions d'une société d'individus », « faire renaître le collectif à partir des liens de proximité », « refonder l'idéal républicain ». La conclusion du rapport esquisse une stratégie que l'on peut reconnaître en 2017 : « Dans la mesure où ces modèles correspondent en partie à des aspirations portées par différentes forces sociales, le risque serait grand, si l'on voulait orienter la France, unilatéralement, dans l'une de ces directions, de ne pas obtenir l'adhésion de ceux qui préfèrent

¹ Ce qui signifie que l'accord collectif s'impose au contrat de travail.

un autre modèle – et donc de manquer le but, qui est de réunifier. (...) La clarification nécessaire ne doit donc pas être comprise comme l'application d'un principe unique, mais comme la construction d'un modèle original prenant en compte les aspirations et les impératifs que traduisent ces modèles idéaltypiques » (p.146).

- Michel Yahiel, Emmanuelle Prouet, Antoine Naboulet, Hélène Garner, *Mission de préfiguration de la commission de refondation du Code du travail*, Rapport au Premier ministre, avril 2017.

L'article 1^{er} de la loi El Khomri prévoyait la mise en place au 1^{er} janvier 2017 d'une commission d'experts et de praticiens des relations sociales chargée de proposer une réécriture du Code du travail qui « attribue une place centrale à la négociation collective en élargissant ses domaines de compétence et son champ d'action ». Cependant, le 1^{er} mars 2017, le Premier ministre, Bernard Cazeneuve décide de transférer cette responsabilité à la prochaine législature et il mandate Michel Yahiel, nouveau Commissaire général de France Stratégie et ancien conseiller social de François Hollande, pour « préparer l'installation de cette instance ». Michel Yahiel remet son rapport en avril 2017 à la veille des élections présidentielles. Ce document a un caractère technique et pratique. La question qu'il pose implicitement est celle du respect par la nouvelle équipe des engagements pris dans la loi El Khomri. La réécriture du Code du travail devait en effet se réaliser, sur la base des propositions de cette commission, pendant une période de deux ans jusqu'en août 2018. On voit mal comment assurer la compatibilité avec le calendrier qui est affiché aujourd'hui.

- Commission européenne, *Recommandation concernant le programme national de réforme de la France pour 2017 et portant avis du conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2017*, COM (2017) 509 final, 22 mai 2017.

Ce texte est d'une nature très différente puisqu'il exprime les recommandations que, sur proposition de la Commission européenne, le Conseil adressera à la France. Rappelons que dans le cadre du mécanisme d'alerte la France fait partie des pays qui font l'objet d'un bilan approfondi. On sait que la Commission accepte pour notre pays une certaine souplesse sur le calendrier de respect de l'équilibre budgétaire en échange d'engagements jugés suffisants et crédibles sur les « réformes structurelles ». Les recommandations en ce domaine constituent donc pour le gouvernement français tout à la fois une contrainte et un argument justificatif à usage interne.

En ce qui concerne le marché du travail et la politique sociale, les recommandations pour la période 2017-2018 confirment et précisent les formulations précédentes :

- « Consolider les mesures de réduction du coût du travail afin d'optimiser leur efficacité de manière budgétairement neutre et d'accroître leurs effets sur l'emploi et l'investissement » ;
- « Améliorer l'accès au marché du travail des demandeurs d'emploi, notamment les travailleurs les moins qualifiés et les personnes issues de l'immigration, y compris en revoquant le système d'enseignement et de formation professionnels » ;
- « Veiller à ce que les évolutions du salaire minimum soient compatibles avec la création d'emplois et la compétitivité ».

Par ailleurs, sans que ces points fassent l'objet des recommandations finales, le texte dans sa partie d'analyse énonce des diagnostics porteurs de préconisations explicites ou implicites :

- « Pour le salaire moyen, la France affichait en 2015 les cotisations sociales patronales les plus élevées de l'UE en pourcentage du coût total de la main-d'œuvre payé par l'entreprise, bien que leur niveau soit en baisse. (...) De récentes évaluations suggèrent également que le regroupement de tous les dispositifs de réduction du coût de la main-d'œuvre et leur transformation en réductions permanentes des cotisations sociales permettraient d'optimiser leurs effets sur l'emploi et l'investissement » ;
- « Dans le contexte actuel de chômage élevé, le coût du travail au salaire minimum risque de restreindre les perspectives d'emploi des personnes peu qualifiées » ;
- « La mauvaise performance des personnes nées en dehors de l'UE tire le taux d'emploi global vers le bas et représente une sous-utilisation chronique de la main-d'œuvre. Les immigrés de deuxième génération sont également confrontés à des perspectives d'emploi défavorables. (...) Pour remédier à ce problème, une stratégie globale est nécessaire, qui comprenne notamment des mesures ciblées en matière de compétences linguistiques, de mise à niveau, de formation et d'orientation professionnelle, ainsi que d'autres politiques actives ciblées du marché du travail. Pour favoriser la participation au marché du travail, il est essentiel de garantir l'accès effectif aux services et d'agir contre les pratiques discriminatoires limitant l'embauche de personnes nées en dehors de l'UE et d'immigrés de deuxième génération » ;
- « Des effets de seuil continuent de limiter le développement des entreprises, ce qui a des implications pour leurs performances économiques et de marché. Les obligations sociales et fiscales accrues qui leur incomberaient au-delà d'un certain nombre de salariés peuvent dissuader les entreprises d'atteindre une taille qui leur permettrait d'exporter et d'innover. Ces effets de seuil peuvent alors avoir un effet négatif sur la productivité, la compétitivité et l'internationalisation des entreprises ». ^[1]_{SEP}

Comme nous allons le voir, il n'a rien dans ce texte qui puisse contrarier les projets actuels du Président de la République.

2. LE PROGRAMME DU CANDIDAT

Dans le champ du travail, de l'emploi, de la formation et de la protection sociale, le programme présenté pour les élections présidentielles comprend un grand nombre de mesures. Nous sélectionnons parmi elles les plus importantes ou les plus symboliques.

2.1. CODE DU TRAVAIL

- Méthode : réforme par ordonnances avant la fin de l'été après concertation² ;
- Elargissement des domaines où l'accord d'entreprise prévaut sur l'accord de branche ;
- Généraliser le principe de l'accord majoritaire. En cas d'accord minoritaire (> 30 %), possibilité pour le chef d'entreprise, et pas seulement pour les syndicats signataires, de déclencher un référendum ;
- Fusion des IRP dans une instance unique de représentation, sauf accord d'entreprise contraire ;
- Introduction de planchers et plafonds d'indemnisation pour les Conseils de Prud'hommes en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse ;
- Réduction du nombre de branches dans une fourchette 50-100.

² Rappelons (voir *supra*) que la loi Travail prévoyait un calendrier sur deux ans.

2.2. ASSURANCE CHÔMAGE

- « Universalité » : extension aux travailleurs indépendants et aux salariés démissionnaires (tous les cinq ans) ;
- Disparitions des cotisations salariales remplacées par une augmentation de la CSG ;
- Introduction d'un système de bonus-malus sur les cotisations patronales ;
- Renforcement du contrôle de la recherche d'emploi et des sanctions ;
- Gouvernance tripartite du régime d'assurance ;
- 10 Md€ d'économies sur l'assurance chômage « grâce aux réformes structurelles ».

2.3. FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

- Conversion progressive de la contribution obligatoire des entreprises (1% de la masse salariale) en droits individuels inscrits sur le compte personnel de formation ;
- Labellisation des prestataires de formation ;
- Former un million de jeunes peu qualifiés et un million de chômeurs de longue durée (dans le cadre d'un plan de 15 Md€ sur cinq ans) ;
- Fusionner le contrat d'apprentissage et le contrat de qualification.

2.4. PROTECTION SOCIALE

- Retraites : instaurer progressivement (sur dix ans) un système unifié où tout euro cotisé créera les mêmes droits en points de retraite ;
- Suspension du compte pénibilité pour concertation et adaptation par branche ;
- Suppression des cotisations salariales d'assurance maladie (financement par la CSG)
- Suppression du régime social des indépendants (RSI) intégré au régime général ;
- Transformation du CICE en allègements pérennes de cotisations patronales.

3. LE CHOIX DES RESPONSABLES

Avant même la « révélation » progressive des projets du Président de la République et du gouvernement, le choix des pilotes de la politique du travail donne un signal des orientations qui susceptibles d'être privilégiées.

3.1. PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Conseiller social : Pierre-André Imbert est depuis septembre 2016 Inspecteur général des finances. Il est de 1997 à 2002 conseiller du président (PS) de la Commission des finances de l'Assemblée nationale. De 2003 à 2010, il est au cabinet de conseil Altedia, puis Alixio (Président : Raymond Soubie) dont il devient directeur général adjoint. A partir de 2012, il est au ministère du Travail successivement conseiller dans le cabinet de Michel Sapin, directeur-adjoint puis directeur du cabinet de François Rebsamen, directeur du cabinet de Myriam El Khomri, donc en charge de la préparation de la loi Travail.

3.2. PREMIER MINISTRE

Directeur-adjoint du cabinet, en charge du social : Thomas Fatome (ENA). Il a alterné depuis 2000 des responsabilités administratives dans le secteur santé-protection sociale (pour devenir depuis 2012 directeur de la Sécurité sociale) et des participations dans divers cabinets de gouvernements de droite (en 2010, il est conseiller « santé et politiques sociales » de Nicolas

Sarkozy).

Conseiller social : Franck Morel, ancien Inspecteur du travail ; depuis 2012 avocat associé au cabinet Barthélémy (grand cabinet d'avocats spécialisés dans le droit social). Il a été rapporteur de la commission de Virville « Pour un Code du travail plus efficace » (2003). Il a été membre des cabinets des ministres du Travail successifs de l'ère Sarkozy (Xavier Bertrand, Brice Hortefeux, Xavier Darcos, Éric Woerth...).

3.3. MINISTRE DU TRAVAIL

Ministre : Muriel Pénicaud a exercé de multiples responsabilités dans diverses structures publiques, privées ou associatives. En particulier, elle est en 1991 membre du cabinet de Martine Aubry au ministère du Travail. De 1993 à 2002, puis de 2008 à 2013, elle est au groupe Danone pour y être finalement directrice générale des ressources humaines. A partir de 2014, elle exerce des responsabilités dans diverses instances publiques de promotion des investissements internationaux. Elle a siégé au Haut conseil du dialogue social.

Directeur de cabinet : Antoine Foucher a été membre du cabinet de Xavier Bertrand au ministère du Travail (2011-2012) puis a été au Medef de 2012 à 2016, successivement comme directeur des relations du travail, de l'éducation et de la formation, puis directeur général adjoint en charge du pôle social. Sa « démission-éviction » en 2016 est liée aux conflits internes dans lesquels il représentait une aile plus ouverte au dialogue social opposée aux « libéraux ».

Directeur-adjoint : Stéphane Lardy, titulaire d'un doctorat en sociologie, a été nommé Inspecteur général des affaires sociales en 2016 après qu'il ait quitté le Bureau confédéral de la CGT-FO où la rumeur avait fait de lui, un temps, un successeur possible de Jean-Claude Mailly. Au bureau confédéral, il avait assuré de 2007 à 2016 la responsabilité du secteur emploi et formation professionnelle et donc participé à toutes les grandes négociations interprofessionnelles sur ces thèmes.

Conseiller spécial : Marc Ferraci, professeur en sciences économiques, a été conseiller économique d'Emmanuel Macron pendant la campagne présidentielle. Il est notamment l'auteur de deux textes percutants pour une réforme radicale de la formation professionnelle rédigés pour l'Institut Montaigne (patronal), le premier en 2011 cosigné avec Pierre Cahuc et André Zylberberg, le second en 2014 cosigné avec Bertrand Martinot (ancien membre du cabinet de Nicolas Sarkozy).

Cette liste montre qu'ont été retenus des responsables qui ont un niveau élevé d'expérience et/ou de qualification dans la sphère du travail. Deux d'entre eux, par leurs liens soit avec le PS soit avec la CGT-FO, constituent une composante *a priori* pro-syndicale. Les cinq autres ont soit appartenu à des cabinets ministériels de droite, soit exercé des responsabilités dans des grands groupes ou des organisations patronales, soit encore collaboré à des *think tanks* d'orientation patronale. Ceci caractérise leur trajectoire sans qu'il soit possible de préjuger de leurs intentions.

4. LE « PROGRAMME DE TRAVAIL » ET LE CALENDRIER

Le 6 juin 2017, le Premier ministre présente un « Programme de travail pour rénover notre modèle social ». Il y annonce six réformes qui seront réalisées en trois temps, avec quelques incertitudes sur la correspondance entre les deux découpages. Nous irons de ce qui est bien défini à ce qui l'est moins.

- La réforme du Code du travail (1^{ère} réforme) entre immédiatement dans la phase de concertation pour aboutir à la publication d'ordonnances « à la fin de l'été » (donc avant le 21 septembre). Les objectifs en sont définis avec précision (*infra* point 5) ;
- Un deuxième temps sera consacré « à la sécurisation des parcours professionnels pour prévenir et lutter contre le chômage ». Il débouchera sur un projet de loi au printemps 2018 et il comprend trois volets :
 - Apprentissage (5^e réforme) : une réforme entrera progressivement en vigueur dans les deux prochaines années pour « développer massivement l'offre des entreprises ». Notons qu'il n'est pas question dans ce texte de la fusion des contrats d'apprentissage et de qualification qui figurait dans le programme électoral ;
 - Assurance chômage (4^e réforme) : elle sera ouverte aux salariés démissionnaires et aux indépendants, avec une mise en œuvre progressive à compter de l'été 2018. Notons qu'il n'est pas question d'une gestion tripartite du régime. Par ailleurs, au titre de la 2^e réforme, « redonner du pouvoir d'achat aux salariés », il est annoncé la suppression au 1^{er} janvier 2018 des cotisations salariales pour l'assurance chômage (ainsi que pour l'assurance maladie) avec un financement par la CSG ;
 - Formation professionnelle (3^e réforme) : il n'est question que du « plan massif d'investissement » pour la formation des jeunes et des demandeurs d'emploi qui sera opérationnel début 2018 avec de premières mesures dès la rentrée 2017. Il n'est pas question de la conversion de la contribution obligatoire des entreprises en droits inscrits sur le compte personnel de formation.
- Le troisième temps en 2018 sera consacré à la « rénovation du système de retraites » (6^e réforme) pour le rendre « plus transparent et plus juste ». Dans ce cadre, le compte pénibilité sera « fortement simplifié »³ ;
- Bien que la question ne figure que dans l'introduction du texte sans être traitée par la suite, le gouvernement affirme sa volonté d'agir sur les règles de détachement des travailleurs en Europe afin qu'elles respectent « notre modèle social ».

Si, la réforme du Code du travail, dossier le plus potentiellement conflictuel, est immédiatement mise à l'agenda avec l'objectif d'un traitement rapide, en revanche rien n'est dit à ce stade sur d'autres questions brûlantes qui figuraient dans le programme électoral : la gestion tripartite de l'assurance chômage, la réforme de la nature, du financement et de la gestion des fonds de la formation permanente, le passage à un système de retraites par points.

5. LA RÉFORME DU CODE DU TRAVAIL

Schématique et partiel sur les autres points, le « Programme de travail » du 6 juin est précis quant au calendrier et aux thèmes de la concertation sur la réforme du Code du travail. Le calendrier de la concertation est particulièrement serré. Une première phase de réunions bilatérales se déroule entre le 23 mai et le 2 juin successivement avec le Président de la République, le Premier ministre et la ministre du Travail, puis la seule ministre du Travail. Ensuite, 48 nouvelles réunions bilatérales sont programmées avec cette dernière en juin et en juillet : deux réunions pour chacun des trois thèmes (détaillés ci-après) avec chacune des huit organisations patronales et syndicales représentatives⁴. Le projet de loi d'habilitation pour les ordonnances sera voté par le Parlement avant la fin du mois de juillet et les ordonnances adoptées avant la fin de l'été⁵.

³ Dans une interview du 30 mai, le Premier ministre se donne jusqu'à la fin de l'année pour traiter cette question.

⁴ S'y ajoutent des réunions avec les organisations patronales multi-professionnelles et les organisations syndicales non représentatives au niveau interprofessionnel.

⁵ La question a été immédiatement posée du respect de l'article 1 du Code du travail (loi Larcher qui prévoit :

Cette seconde phase de la concertation porte successivement sur trois groupes de questions⁶. Le Programme de travail est rédigé de manière suffisamment générale pour que l'on puisse à la fois considérer que le gouvernement ne souhaite pas dans cette phase dévoiler ses intentions de manière précise et qu'il laisse des marges ouvertes à la concertation.

5.1. ELARGISSEMENT DU CHAMP DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE ET ARTICULATION ENTRE ACCORD D'ENTREPRISE ET ACCORD DE BRANCHE

Dans ces domaines, le Programme de travail reste dans la logique du rapport Combexelle et de la Loi travail⁷ :

- La loi définit « de manière simplifiée » les règles d'ordre public auxquelles la négociation collective ne peut déroger ainsi que les dispositions supplétives à défaut d'accord collectif ;
- La branche régule les conditions de concurrence et définit les garanties économiques et sociales ;
- L'entreprise est le lieu de réponse « aux besoins spécifiques des salariés et des entreprises ».

Le Programme de travail précise que c'est la concertation qui doit définir « la bonne articulation entre les deux niveaux », donc il n'évoque pas une inversion de la hiérarchie des normes. Par ailleurs, il prévoit d'ouvrir de nouveaux champs à la négociation et de mieux « sécuriser » les accords et leurs modalités de validité. Ce dernier point peut renvoyer aux règles de majorité et aux conditions de recours au référendum.

Selon la fuite « Le Parisien », le projet d'ordonnance n°1 envisage comme objectif prioritaire relatif au contrat de travail de prévoir que les mesures concernant le licenciement (CDI) soient renvoyées à l'accord d'entreprise et que soient prédéfinis les motifs de licenciement soit dans le contrat, soit dans l'accord d'entreprise. De même, les conditions de recours aux CDD seraient renvoyées à l'accord d'entreprise. De manière plus générale,

-
- une « concertation préalable » avec les organisations de salariés et d'employeurs sur « tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement portant sur les relations individuelles et collectives de travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle » ;
 - « le Gouvernement leur communique un document d'orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options » ;
 - les partenaires sociaux font alors savoir s'ils décident d'ouvrir une négociation.

Sous réserve de la position à venir du Conseil d'Etat, il est possible de présenter les observations suivantes :

- les ordonnances portent à l'évidence sur les relations individuelles et collectives de travail ;
- le gouvernement peut se dispenser de la procédure en invoquant l'urgence qu'il doit justifier dans un document préalablement transmis aux partenaires sociaux, ce qu'il n'a pas fait à ce jour ;
- les partenaires sociaux n'ont pas fait connaître leur volonté de négocier ;
- en l'absence de négociations, rien n'empêche que la concertation ait un caractère seulement bilatéral ;
- le « Programme de travail » du 6 juin peut être considéré comme le document d'orientation et il fait effectivement l'objet d'une concertation.

⁶ Le climat est perturbé au moins de juin avant l'ouverture de cette deuxième phase par deux fuites dans la presse.

- *Le Parisien* publie le 5 juin un « premier brouillon d'avant-projet de loi habilitant le gouvernement à prendre par ordonnances des mesures pour l'emploi ». Ce document daté du 15 mai (avant la nomination du gouvernement) se qualifie de « premier brouillon » et présente neuf projets d'ordonnances. L'exécutif fait savoir qu'il s'agit d'une « contribution demandée à un juriste extérieur à l'équipe de campagne d'Emanuel Macron ».

- *Libération* publie le 7 juin cite trois textes datés du 31 mai qui seraient « issus de la Direction générale du travail » et qui traitent de « réformes demandées par le cabinet ». La ministre du Travail affirme que ce document émane de « quelqu'un de la Direction générale du travail », n'est pas signé par cette direction et n'a aucun caractère officiel.

Dans les deux cas, ces textes envisagent des scénarios plus radicaux que ceux rendus publics par le gouvernement. Quelle que soit la nature exacte des documents, ces « fuites » présentent l'intérêt d'illustrer la gamme des options qui ont pu être étudiées dans le processus de préparation du projet. A ce titre, nous mentionnerons certaines d'entre elles de caractère particulièrement radical. Il sera significatif de procéder à une comparaison avec le texte final des ordonnances.

⁷ Voir : « Le projet de Loi Travail », *Note Lasaire*, n° 54, Avril 2016.

l'ordonnance n°4 affirmerait la « primauté » de l'accord d'entreprise sur l'accord de branche sauf dans les domaines des salaires minima et de l'égalité professionnelle.

La fuite « Libération » confirme la possibilité de négocier par accord d'entreprise les motifs et les indemnités de licenciement ainsi que les conditions de recours aux CDD. En revanche, la branche conserverait sa primauté dans des domaines plus larges : mutualisation des fonds professionnels, minima salariaux, classifications, prévoyance, égalité professionnelle et éventuellement pénibilité. Par ailleurs, serait introduit un principe général de primauté de l'accord d'entreprise sur le contrat de travail.

5.2. INSTANCES DE CONSULTATION ET DE NÉGOCIATION DANS L'ENTREPRISE

Le texte du Programme de travail met en question le morcellement entre quatre instances de la représentation des salariés dans l'entreprise (DP, CE, CHSCT, DS) sans expliciter une éventuelle solution alternative. Il propose la recherche d'une meilleure articulation entre consultation et négociation et de solutions pour que les PME et TPE « puissent bénéficier des possibilités d'adaptation qui seront ouvertes à la négociation collective par la loi ». Ce dernier point sous-entend la possibilité d'approbation d'accords en l'absence de délégués syndicaux (par des élus, par référendum ?).

Selon la fuite « Le Parisien », l'ordonnance n°5 prévoirait la fusion des DP, CE et CHSCT « sauf avis contraire des entreprises concernées » tandis que l'ordonnance n°3 ouvrirait aux employeurs le droit de recourir au référendum pour l'approbation des accords d'entreprise dérogatoires.

Selon la fuite « Libération », l'employeur pourrait organiser un référendum si « un accord a été soumis à la négociation, mais n'a pas été conclu »

5.3. SÉCURISATION DES RELATIONS DE TRAVAIL POUR LES EMPLOYEURS ET POUR LES SALARIÉS

Sous cet énoncé rassurant, le Programme de travail traite principalement de ce qu'il considère comme étant des sources de « crainte de l'embauche » ou de « freins au recrutement » avec deux axes principaux d'intervention, le premier bien précisé, le second énoncé de manière générale.

- En ce qui concerne les Conseils des Prud'hommes, des délais de jugement excessifs et des écarts imprévisibles entre leurs décisions amènent à proposer un encouragement du recours à la conciliation ainsi que la barémisation des dommages et intérêts (non des indemnités) en cas de licenciement abusif ;
- En ce qui concerne le licenciement, il convient « d'interroger » les règles qui conduisent « par leur formalisme à multiplier les contentieux », ce qui ouvre une perspective aussi vaste qu'imprécise.

Selon la fuite « Le Parisien », l'ordonnance n°2 fixerait un plancher et un plafond quant aux dommages et intérêts pour licenciement abusif. Selon la fuite « Libération », il serait envisagé l'abaissement du seuil minimum actuel (six mois de salaire) pour les licenciements injustifiés de salariés ayant plus de deux ans d'ancienneté dans les entreprises de plus de 10 salariés.

En ce qui concerne les règles du licenciement économique, selon la fuite « Libération »,

plusieurs assouplissements seraient envisagés : restriction au territoire national du périmètre d'appréciation des difficultés économiques, élévation du seuil en ce qui concerne le nombre de licenciements qui impose la mise en place d'un Plan de sauvegarde de l'emploi, réduction des délais de recours au Conseil des Prud'hommes.

6. LES PREMIÈRES RÉACTIONS DES ACTEURS SOCIAUX SUR LA RÉFORME DU CODE DU TRAVAIL⁸

6.1. LES ORGANISATIONS SYNDICALES

Toutes les organisations réagissent négativement sur le calendrier proposé initialement et demandent que la période de concertation soit allongée. Elles obtiennent de légères concessions sur ce point puisque la concertation se déroulera jusqu'à la fin du mois de juillet.

6.1.1. CFDT

Dès l'élection d'Emmanuel Macron, Laurent Berger intervient pour mettre en garde contre une éventuelle absence de concertation sur la réforme du Code du travail tout en précisant que la CFDT ne sera « ni un allié docile, ni un opposant de principe ». La CFDT exprime son désaccord avec la barémisation des indemnités prud'homales, met l'accent sur l'importance qu'elle attache aux accords de branche, sur la nécessité d'un socle de droits élevé dans le Code du travail.

En réaction au « Programme de travail » communiqué par le Gouvernement, la Commission exécutive note son caractère « très général et peu précis » et « veut y voir une opportunité (...) de faire des propositions tout au long de la phase de concertation ». Elle relève que « le texte présenté est déséquilibré en termes de sécurisation des parcours des salariés. La CFDT demande que soit notamment abordés dans les discussions les droits nouveaux et l'accompagnement des plus fragiles dans le cadre du Compte Personnel d'Activité ainsi que des droits renforcés pour les personnes les plus éloignées de l'emploi »

Le 29 mai, la CFDT avait remis au Premier ministre un dossier (75 pages) présentant l'ensemble de ses propositions en matière sociale. Un des chapitres est intitulé : « *Refondation du code du travail : renforcer le dialogue social au plus près des travailleurs* ». Quelques objectifs majeurs sont présentés.

- L'amélioration de l'intelligibilité du droit et son accès pour tous doivent guider les travaux de refondation du code du Travail ;
- Cette refondation doit également permettre de concilier des objectifs de simplification, d'adaptation du dialogue social d'un côté, et de maintien de la protection des salariés, et particulièrement des plus faibles, à tous les niveaux (et notamment au niveau de l'entreprise), de l'autre ;
- Le renforcement du dialogue social d'entreprise nécessite un renforcement des acteurs syndicaux locaux avec l'orientation de moyens sur l'action syndicale de proximité ;
- La CFDT propose une refondation du code du Travail en code de l'activité, afin notamment de mieux prendre en compte toutes les nouvelles formes d'activités.

La réforme doit s'appuyer sur trois piliers.

⁸ Les citations sont tirées de textes consultés sur les sites des organisations, dans la presse quotidienne ou dans des dépêches AEF.

- Un ordre public social législatif suffisamment précis pour garantir un cadre protecteur pour la négociation et un socle de droits supplétifs garantis dans la loi qui s'appliquera à défaut d'accord (la CFDT veillera à ce que le droit supplétif ne soit pas un minimum mais au contraire un socle conséquent, pour inciter à la négociation) ;
- Un ordre public professionnel défini par la branche, ainsi qu'un socle de droits supplétifs défini dans la branche, dont le rôle est crucial, en particulier pour les petites entreprises où il n'existe pas de négociation d'entreprise ;
- Un droit conventionnel défini dans la branche ou l'entreprise par accord majoritaire sur les champs de négociation laissés ouverts par les niveaux supérieurs.

Ces trois piliers sont proches des propositions du rapport Combrexelle cité précédemment.

6.1.2. CGT

Dès le 17 mai, la CGT se positionne dans un communiqué : « c'est la casse du code du travail et de la protection sociale qu'Emmanuel Macron compte imposer, à coup d'ordonnances, sous l'injonction de Pierre Gattaz, pendant la période estivale ». Elle fait référence à la proposition de code du travail présentée par le *Groupe de recherche pour un autre code du travail* comme « un premier socle qui démontre qu'il est possible d'allier simplification et renforcement des droits et garanties sociales ». Après la rencontre avec le Président de la République, la CGT rappelle l'importance qu'elle accorde aux CHSCT et considère que le barème pour les indemnités prud'homales constitue « une ligne rouge ».

Après la publication du « Programme de travail », la CGT considère que « l'option est de sécuriser les employeurs et de précariser les travailleurs ». Le projet « induira du dumping social, alourdira le lien de subordination à l'entreprise déjà bien à l'avantage des employeurs ». « L'élément central des discussions n'est autre que le démantèlement du Code du travail ».

Le 6 juin, la CGT diffuse un document intitulé : *Les propositions de la CGT. Négociation collective. Pour une négociation collective utile aux salariés et à la communauté de travail* (14 pages). Le champ couvert est beaucoup plus large que les questions soulevées par le projet de réforme du Code du travail. Nous nous limitons ici à ce qui concerne ce dernier point :

- En matière de négociation collective doivent s'appliquer le principe du monopole syndical des organisations représentatives et le principe de l'accord majoritaire ;
- La hiérarchie des normes et le principe de faveur impliquent de « mettre fin à la légalité des accords dérogatoires moins-disant au niveau de l'entreprise ». La branche doit « contrôler la validité des accords de niveaux inférieurs au regard de l'ordre public social ». « La loi (...) devrait garantir un socle commun à l'ensemble des salariés et ne pas être supplétive » ;
- Devant les Conseils des prud'hommes, toute forme de barème, même indicatif, doit être supprimée ;
- Il doit être mis fin à la rupture conventionnelle ;
- « Chaque salarié, quel que soit l'effectif de son entreprise, doit bénéficier des prérogatives des IRP (CE/DP/CHSCT) et des activités sociales et culturelles ». La CGT s'oppose à la fusion des IRP.

6.1.3. CGT-FO

Dès sa rencontre avec le Président de la République, Jean-Claude Mailly rappelle les priorités de l'organisation : rôle de la branche, prud'hommes, IRP ; il « a senti qu'il y a a priori

des marges de manœuvre. Après sa rencontre avec le Premier ministre, son Editorial dans *FO Hebdo* est ouvert puisqu'il est titré : « Ni naïfs, ni suspicieux, nous jugerons les actes et ajusterons nos réactions en conséquence », tout en soulignant : « On peut constater que la concertation, contrairement à celle sur la loi Travail, est réelle ». Sur les indemnités prud'homales, il demande « la possibilité pour le juge de pouvoir dépasser de manière motivée le plafond qui, par ailleurs, doit être le plus élevé possible ». Le principe d'un plafond n'est donc pas rejeté. Par ailleurs, le secrétaire général rappelle « notre attachement viscéral à la liberté de négociation à tous les niveaux » et demande le maintien de la personnalité morale des CHSCT.

Après avoir pris connaissance du « Programme de travail », le Bureau confédéral confirme une position équilibrée.

- « D'ores et déjà parmi les points, a priori positifs, on peut noter : le respect de l'ordre public (loi), la place de la branche ou la conciliation prud'homale ;
- Sur les points potentiellement négatifs, on trouve notamment les prud'hommes, les institutions représentatives du personnel, l'objectif des simplifications ou les traitements des vices de procédure ».

6.1.4. CFTC

On trouve peu d'expression de la CFTC sur le fond des projets. Philippe Louis « salue la volonté de concertation du Président de la République ». Sur le Code du travail, il n'a « pas l'impression qu'on va avoir une nouvelle loi travail », mais seulement « des ajustements ». Par ailleurs, il dénonce « le phantasme autour du plafonnement des indemnités prud'homales » alors que les dispositions en projet « ne concernent que des cas très particuliers » ; il demande qu'on laisse sur ce point une marge de manœuvre au juge. Sur les IRP, il souhaite que l'on reparte du projet d'accord (non signé) sur la modernisation du dialogue social⁹.

6.1.5. CFE-CGC

La CFE-CGC a plus réagi sur les thèmes de l'assurance chômage et de la formation professionnelle que sur la réforme du Code du travail. Dans ce dernier domaine, elle se déclare ouverte à la discussion tout en précisant d'entrée ses réserves sur quelques points.

- La CFE-CGC rappelle son attachement au développement de la négociation d'entreprise tout en mettant en place « des régulations impliquant les branches » ;
- La création d'une instance nouvelle de représentation des travailleurs dans l'entreprise par fusion des institutions existantes est un dossier complexe qui mérite d'être traité mais pas dans l'urgence ;
- Le plafonnement des dommages et intérêts pour licenciement abusif est inacceptable.

Globalement, son président se dit « prêt à faire des efforts pour ne pas mettre en difficulté le nouveau chef de l'Etat », mais « ne s'associera pas à une réforme dont le but serait de faire régresser les salariés ». Enfin, il rappelle à de multiples reprises que « les prétendus freins à l'embauche, qui seraient dus à la complexité du Code de travail, restent du domaine du fantasme ».

⁹ « La modernisation du dialogue social », Note LASAIRE, n° 46, mars 2015.

6.1.6. UNSA

L'UNSA estime qu'après « la rafale » des lois récemment adoptées une nouvelle modification du Code du travail se s'imposait pas. Elle exprime son désaccord sur le plafonnement des indemnités prud'homales et sur le référendum d'entreprise ainsi que ses « doutes » quant à de nouvelles extensions du champ de la négociation d'entreprise.

Quant à la fusion des IRP, elle ne serait envisageable qu'avec le maintien des missions exercées par les trois institutions existantes et le renforcement des moyens accordés aux élus.

6.2. LES ORGANISATIONS PATRONALES

6.2.1. MEDEF

A l'opposé des organisations syndicales qui demandent l'allongement du temps de concertation, le MEDEF affirme qu'« il est essentiel d'aller vite pour déverrouiller le marché du travail ». Toutefois ses revendications prioritaires concernent d'autres domaines : baisse du coût du travail sur tout le spectre des salaires, simplification du compte de pénibilité, réexamen du prélèvement à la source, réforme de la formation...

Dans le champ des ordonnances en préparation, il avance trois demandes :

- plafonnement des indemnités prud'homales,
- instance unique de représentation des travailleurs dans l'entreprise,
- « priorité aux discussions (sic) au sein de l'entreprise pour produire la norme sociale en gardant un rôle important pour les branches ».

Le MEDEF sera « vigilant et constructif ».

6.2.2. CPME (ex CGPME)

La CPME a surtout mis l'accent sur le moratoire concernant le compte de pénibilité. Pour le reste, elle confirme sans nouvelles précisions ses demandes traditionnelles :

- « remise à plat des règles qui entourent le licenciement », dont la barémisation des dommages et intérêts,
- seuils sociaux,
- sans minimiser le rôle des branches, les TPE/PME doivent pouvoir « bénéficier des possibilités d'adaptation qui seront ouvertes à la négociation collective par la loi »¹⁰.

6.2.3. U2P¹¹

L'U2P met l'accent sur l'adaptation du Code du travail aux caractéristiques et aux besoins des entreprises de moins de 50 salariés et insiste sur les « hésitations à embaucher » qu'engendrent la complexité des règles et les risques de contentieux, d'où sa demande de barémisation des dommages et intérêts et de réduction des délais de recours et de jugement aux prud'hommes.

¹⁰ Il s'agit de pouvoir négocier des accords d'entreprise en l'absence de délégués syndicaux.

¹¹ L'U2P (Union des entreprises de proximité) est née en 2016 de l'adhésion à l'UPA (Union professionnelle artisanale), représentative au niveau interprofessionnel, de l'UNAPL (Union nationale des professions libérales) qui n'est représentative que dans ses secteurs d'activité.

Pour « faciliter le dialogue social dans les TPE et les PME », elle souhaite curieusement que soit relevé le « seuil social » de 10 à 50 salariés.

Sur la négociation collective sa position est complexe.

- Elle confirme « son attachement aux accords de branche » dans la mesure où « l'immense majorité des entreprises, compte tenu de leur taille, ne sont pas en mesure de négocier des accords en interne » ;
- Elle demande « que la possibilité donnée aux grandes entreprises de signer des accords dérogatoires ne conduise pas à des distorsions de concurrence au détriment des autres entreprises qui ne sont pas en capacité de négocier de tels accords » ;
- « Par ailleurs, il faudra permettre aux plus petites entreprises d'échanger certains dispositifs de branche par un avantage équivalent pour les salariés ».

A suivre...