

Le plan Macron de réforme du marché du travail

Catherine Gasté, *Le Parisien*, 5 juin 2017

voir l'avant-projet de loi d'habilitation en annexe

l'exposé des motifs est lisible [ici](#) et le fac similé du *Parisien* [ici](#)

FAIT DU JOUR. prendre par ordonnance des mesures pour l'emploi. A l'abri des regards, huit réformes d'envergure sont en préparation.

A ce stade de son écriture, au 12 mai 2017, l'«avant-projet de loi habilitant le gouvernement à prendre, par ordonnances, des mesures pour l'emploi» que nous nous sommes procuré, prévoit dans son article 1er neuf ordonnances. Les huit premières, que nous détaillons ci-dessous, concernent les réformes voulues par Emmanuel Macron. La neuvième ordonnance est purement technique, afin de transposer ces mesures dans certaines collectivités d'outre-mer.

Principale mise en garde, même si elle est notée en tout petit et en bas de page : le nombre des ordonnances est «à ajuster selon les options retenues». Car tous les thèmes énumérés dans le «premier brouillon de cet avant-projet [...] ne doivent pas forcément donner lieu à ordonnances». Il ne serait «ni possible ni souhaitable» d'adopter toutes ces réformes par ordonnances, précise même le document. Ainsi, certaines réformes y sont indiquées comme «prioritaires» tandis que d'autres, rédigées en italique, «apparaissent comme moins prioritaires».



[Le plan de Macron pour réformer le travail](#)

C'est un test. Le premier du quinquennat qui intronisera Emmanuel Macron comme réformateur européen... ou pas. Bruxelles regarde de très près ce pays - la France - «impossible à réformer». Dans ses «recommandations pays par pays», publiées le 22 mai, la Commission européenne a confirmé qu'elle attendait avec impatience la future réforme du Code du travail.

Pour l'instant, tout se passe bien avec les partenaires sociaux, reçus depuis le 23 mai par le président de la République, puis le Premier ministre, Edouard Philippe, [et la ministre du Travail, Muriel Pénicaud](#). La trame des discussions était connue : l'élargissement du champ des accords d'entreprise, le plafonnement des indemnités prud'hommales et la fusion des instances représentatives du personnel. En tout et pour tout, trois réformes annoncées.

Des points jamais évoqués figurent dans un document de travail de 10 pages

Mais selon l'«avant-projet de loi habilitant le gouvernement à prendre, par ordonnances, des mesures pour l'emploi» que nous nous sommes procuré et que nous dévoilons dans les colonnes du Parisien/Aujourd'hui en France ce lundi 5 juin, tout n'a pas encore été mis officiellement sur la table. Loin s'en faut, car certains thèmes figurant dans ce document - une version de travail de 10 pages et datée du 12 mai 2017 - vont bien au-delà des éléments annoncés par Emmanuel Macron jusqu'à présent.

En effet, neuf ordonnances y sont listées, dont certaines portent sur des points jamais évoqués. Lesquels ? Par exemple, le contrat de travail, la durée du travail, la santé ou la sécurité des salariés... pourront être négociés au sein de l'entreprise. Des éléments qui d'ailleurs ne figureront pas forcément dans le document d'orientation que les syndicats et le patronat doivent recevoir dans le courant de cette semaine.

Mener une «révolution copernicienne»

L'essentiel de ce qui leur sera envoyé, puisé dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi, reprend sous trois priorités les discours d'Emmanuel Macron pendant la campagne et des textes du site En Marche ! Comment tordre le cou au chômage de masse qui frappe la France depuis trente ans et enclencher «une évolution radicale du modèle» ? Comment mener une «révolution copernicienne» des relations sociales pour créer une «République contractuelle» ?

Réforme du travail : les 8 points clés du plan Macron

A ce stade de son écriture, au 12 mai 2017, l'«avant-projet de loi habilitant le gouvernement à prendre, par ordonnances, des mesures pour l'emploi» que nous nous sommes procuré, prévoit dans son article 1er neuf ordonnances. Les huit premières, que nous détaillons ci-dessous, concernent les réformes voulues par Emmanuel Macron. La neuvième ordonnance est purement technique, afin de transposer ces mesures dans certaines collectivités d'outre-mer.

Principale mise en garde, même si elle est notée en tout petit et en bas de page : le nombre des ordonnances est «à ajuster selon les options retenues». Car tous les thèmes énumérés dans le «premier brouillon de cet avant-projet [...] ne doivent pas forcément donner lieu à ordonnances». Il ne serait «ni possible ni souhaitable» d'adopter toutes ces réformes par ordonnances, précise même le document. Ainsi, certaines réformes y sont indiquées comme «prioritaires» tandis que d'autres, rédigées en italique, «apparaissent comme moins prioritaires».

Ordonnance n°1 : négociation à la carte dans les entreprises Ce que dit le texte.

«Attribuer une place centrale [...] à la négociation collective d'entreprise en élargissant ses champs de compétence». Cette ordonnance est jugée prioritaire sur le contrat de travail, pas sur les autres points.

L'enjeu

Contrat de travail, durée de travail, santé et sécurité, salaires et emploi... seront désormais au menu des négociations en entreprises selon l'avant-projet de loi. La liste des sujets est très longue, et couvre des thèmes pour lesquels la loi prévoyait jusqu'ici qu'il était impossible de déroger par accord d'entreprise. [La loi El Khomri](#) avait ouvert une première brèche sur l'organisation du temps de travail, renvoyant à la négociation d'entreprise par exemple les heures supplémentaires : un accord d'entreprise ou de branche peut prévoir une majoration limitée à 10 %, la règle des 25 et 50 % n'étant que supplétive, c'est-à-dire qu'elle s'applique seulement quand il n'y a pas d'accord d'entreprise.

Ordonnance n° 2 : le barème des prud'hommes

Ce que dit le texte. «Instaurer un référentiel pour le montant de l'indemnité octroyée par le conseil des prud'hommes en cas de licenciement dépourvu de cause réelle et sérieuse.» Cette ordonnance est jugée «prioritaire»

L'enjeu

Pour la troisième fois, Emmanuel Macron essaie de faire adopter cette [disposition réclamée par les employeurs](#). Dans le collimateur : la durée des contentieux et surtout le montant, souvent très élevé, des condamnations qui, selon le Medef, les dissuade d'embaucher en CDI. Pour «sécuriser» les entreprises, le texte prévoit en cas de condamnation d'un employeur pour licenciement abusif, d'instaurer «un plafond et un plancher» pour graver dans le marbre le montant des dommages et intérêts versés au salarié. Initialement prévue dans la loi Macron de 2015, cette réforme a été retoquée par le Conseil constitutionnel. Avec quelques modifications de forme, elle a été glissée en 2016 dans la loi El Khomri, puis retirée face à la mobilisation. Elle refait son apparition, sans que l'essentiel soit précisé, à savoir les montants d'indemnisation. Selon une étude du ministère de la Justice, les indemnités atteignent dix mois de salaire en moyenne, soit 24 000 €. Les syndicats rejettent la barémisation obligatoire et dénoncent la mise sur la touche des juges prud'homaux. Rude bataille annoncée.

Ordonnance n° 3 : référendum à l'initiative de l'employeur

Ce que dit le texte. «Renforcer la capacité à adopter un accord d'entreprise .»

Cette ordonnance est jugée...«moins prioritaire»

L'enjeu

Pour généraliser les accords dérogatoires d'entreprise portant sur les nouveaux champs désormais ouverts, il faut faciliter leur adoption. [La loi El Khomri avait mis en place le référendum](#), permettant, quand un accord est refusé par les syndicats majoritaires (représentant au moins 50 % des salariés), de le faire adopter par référendum auprès des salariés. Aujourd'hui, ce recours possible au référendum est réservé uniquement aux syndicats (à condition qu'ils représentent au moins 30 % des salariés).

Le gouvernement veut ouvrir cette possibilité également aux employeurs, dans des conditions qui restent à préciser. Pourront-ils le déclencher s'il n'y a pas de syndicats, ou s'il y a seulement des élus sans étiquette ? Les syndicats y avaient mis leur veto en 2016, craignant que l'employeur ne soit tenté d'exercer des pressions sur les salariés.

Ordonnance n° 4 : redéfinir la place des branches

Ce que dit le texte. «Redéfinir le rôle de l'accord de branche et réduire le nombre de branches.» Cette mesure est spécifiée... «moins prioritaire»

L'enjeu

C'est le Graal de la réforme du Code du travail voulue par Macron : pour être au plus près des besoins des employeurs, de la PME à la multinationale, la «primauté sera donnée aux accords d'entreprise [sur les accords de branche](#)», lit-on dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi. Et de préciser : «C'est seulement à défaut d'accord d'entreprise que la branche interviendra.» Reste à savoir quel sera le rôle de la branche. Continuer à construire des normes sociales ou servir de voiture-balai ? Actuellement, il y a six thèmes de négociations obligatoires dans la branche sur lesquels les employeurs ne peuvent pas déroger dans un sens moins favorable aux salariés, par accord d'entreprise : égalité hommes-femmes, pénibilité, salaires, classifications, prévoyance et formation professionnelle.

Selon l'avant-projet de loi, la branche n'aurait plus dans sa mallette que deux thèmes obligatoires (salaires minimums et l'égalité professionnelle). Les quatre autres sujets ne sont pas mentionnés et plusieurs pourraient être transférés vers la négociation d'entreprise. Le

fait que, sans accord d'entreprise, la loi (dite supplétive) s'appliquera dans de nombreux cas risque de rendre inutile toute négociation au niveau de la branche. Ce qui serait un camouflet pour FO, très attaché à cette instance de régulation.

Ordonnance n°5 : fusion des IRP

Ce que dit le texte. «Simplifier les institutions représentatives du personnel (IRP)».

Cette ordonnance est jugée...«prioritaire»

L'enjeu

Alors que [la loi Rebsamen \(2015\)](#) commence à peine à s'appliquer, le gouvernement remet sur la table l'épineux dossier des instances de l'entreprise. L'objectif : fusionner le comité d'entreprise, le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et le délégué du personnel (DP) dans une instance unique. «Sauf avis contraire des entreprises concernées», précise toutefois le texte, si bien que certaines entreprises pourraient continuer à fonctionner selon l'ancienne formule.

Plusieurs possibilités ont déjà été introduites en 2015 : pour les entreprises de moins de 300 salariés, l'employeur peut mettre en place une délégation unique du personnel regroupant le comité d'entreprise et la délégation du personnel ; et dans les entreprises de plus de 300 salariés via un accord d'entreprise. Plusieurs questions se posent : est-ce la remise en cause du rôle du CHSCT, qui, aujourd'hui, a une personnalité juridique lui permettant d'aller en justice, de faire des enquêtes ou de diligenter des expertises ? Les inquiétudes portent aussi sur la baisse du nombre d'élus induite par une telle réforme, qui pénaliserait surtout la CFDT, très implantée dans le secteur privé. Par ailleurs, le gouvernement pourrait autoriser cette instance unique à négocier les accords.

Une rupture avec notre modèle de démocratie sociale dans l'entreprise, qui repose aujourd'hui d'un côté sur des élus disposant de droits d'information, de consultation, d'expertise et d'alerte, et de l'autre sur des syndicats (représentatifs) qui seuls ont la capacité de négocier. Depuis de longues années, le Medef a demandé d'autoriser la négociation avec des élus sans étiquette. Ce qui serait un casus belli pour les syndicats.

Ordonnance n° 6 : un chèque syndical

Ce que dit le texte. «Renforcer la pratique et les moyens du dialogue social.»

Cette mesure est jugée...«prioritaire»

L'enjeu

En contrepartie de l'ordonnance n°5 prévoyant une fusion des instances du personnel, l'avant-projet de loi donne du grain à moudre aux syndicats. Ainsi, la formation des représentants de salariés sera «renforcée». Dans ce deal, il est aussi prévu de mettre en place le fameux [chèque syndical](#) promis par Emmanuel Macron dans son livre-programme «Révolution», une idée inspirée de l'expérience menée chez l'assureur Axa. Selon l'avant-projet de loi, il s'agit de «permettre à chaque salarié d'apporter des ressources financées par l'employeur au syndicat de son choix». Enfin, le gouvernement s'engage à récompenser l'engagement syndical par la «reconnaissance dans les carrières» et la lutte contre la discrimination syndicale.

Ordonnance n° 7 : Les administrateurs salariés

Ce que dit le texte. «Une meilleure représentation des salariés dans les conseils d'administration». Ce point est jugé...«moins prioritaire»

L'enjeu

En la matière, la France a un temps de retard sur les pays de l'Europe du Nord. Là-bas, les [administrateurs salariés siègent de droit dans les entreprises d'une certaine taille](#). C'est un point réclamé par la CFDT et la CGT depuis très longtemps. Mais, selon l'avant-projet de loi, le gouvernement compte y aller sur la pointe des pieds.

Il s'agit de «mettre en place des incitations» pour que les entreprises augmentent le nombre d'administrateurs salariés par des accords de groupe ou d'entreprise. Parmi les options, il pourrait aussi baisser le seuil autorisant la présence d'administrateurs salariés dans les entreprises (aujourd'hui fixé à 1 000 salariés, il pourrait passer à 500). Mais il y a beaucoup d'obstacles, notamment le statut juridique des entreprises. S'il s'agit d'une SAS (société par actions simplifiée), la règle veut qu'elle n'est pas obligée d'avoir un conseil d'administration et donc pas d'administrateur salarié.

Ordonnance n° 8 : réforme de l'assurance chômage

Ce que dit le texte. «Réformer l'indemnisation des travailleurs privés d'emploi.»

Cette ordonnance n'est...«pas prioritaire»

L'enjeu

C'est l'une des grosses surprises de cet avant-projet de loi : la réforme du [système d'assurance chômage](#) et surtout son étatisation sont inscrites au menu des ordonnances. «Il faut arrêter de prétendre que les partenaires sociaux pourraient être seuls en charge de la gestion des grands risques, à commencer par l'assurance chômage», lit-on dans l'exposé des motifs. Et d'ajouter : «L'Etat doit reprendre la main.» Une révolution annoncée que le gouvernement justifie par la création d'une assurance chômage universelle «ouverte à tous les actifs — salariés, artisans, commerçants indépendants, entrepreneurs, professions libérales, agriculteurs», précise le texte, et qui sera «financée par l'impôt». L'extension de ces nouveaux droits — et notamment l'indemnisation chômage pour les démissionnaires — aura un coût très important, toujours pas chiffré. De quoi craindre une révision à la baisse des conditions d'indemnisation. Le dossier est explosif, ce qui pourrait obliger le gouvernement à prendre plus de temps. La CFDT et la CGT ont demandé à Macron que cela ne fasse pas partie des ordonnances.

Le calendrier pourrait être le suivant :

14 juin. Transmission au Conseil d'Etat du projet de loi d'habilitation, première étape du processus parlementaire.

28 juin. Examen du projet de loi en Conseil des ministres, dix jours seulement après le deuxième tour des législatives.

Entre le 24 et le 28 juillet. Mise au vote du projet de loi d'habilitation devant le Parlement, réuni en session extraordinaire.

28 août. A cette date au plus tard, les ordonnances rédigées par le gouvernement doivent être envoyées au Conseil d'Etat.

20 septembre. Adoption des ordonnances en Conseil des ministres.

À l'automne au plus tard. Pour chacune des ordonnances, un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois (ou deux ou six mois) à compter de sa publication.

AVANT-PROJET DE LOI [d'habilitation]

Deux partis-pris ont été adoptés pour le premier brouillon de cet avant-projet :

- sont énumérés tous les thèmes potentiels. Il y en a probablement trop - Il n'est ni possible ni souhaitable d'adopter toutes ces réformes par ordonnances -, il faut donc faire le tri (*cf infra* sur l'utilisation de l'italique) ;

- la rédaction est volontairement concise. Il est important, dans le texte de la loi d'habilitation, de ne pas être trop précis pour ne pas courir le risque de contraintes insurmontables au stade de la rédaction des ordonnances. L'exposé des motifs - et bien sûr les débats parlementaires - permettront de préciser le sens et les modalités des réformes. Toutefois, il est probable que pour certains items la rédaction soit un peu trop laconique et qu'y compris sur un strict plan juridique, il faille en énoncer un peu plus notamment sur la finalité des réformes.

En terme de méthode de lecture, figurent :

- en italique, les champs qui à première vue apparaissent comme moins prioritaires ou en tout cas ne devant pas forcément donner lieu à ordonnances - et sur lesquels il faut s'interroger sur l'opportunité de les inclure dans l'habilitation ;

- entre crochets, les éléments de rédaction ou de précision sur lesquels il faut s'interroger ;

- en parenthèses, les options alternatives ;

- en note de bas de page, les explications des choix et formulations retenues.

Article 1^{er}

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, et dans un délai de 6 mois (ou 9 ? ou 12 ? ou différencier selon les ordonnances) à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi afin :

1° d'attribuer une place centrale à la négociation collective, en particulier la négociation collective d'entreprise, en élargissant ses domaines de compétence et son champ d'action, dans le respect du domaine de la loi fixé par l'article 34 de la Constitution, et en définissant d'une part les dispositions d'ordre public s'imposant à tous sans adaptation et d'autre part les dispositions supplétives applicables en l'absence d'accord collectif¹, dans le domaine :
a) du contrat de travail [régé par le livre II de la 3^{ème} partie du code du travail], [notamment afin d'aménager le recours respectifs aux contrats à durée indéterminée et aux contrats à durée déterminée, ainsi que les conditions et les conséquences de la rupture du contrat à durée indéterminée] ;

¹ Cette formulation est reprise de l'article 1^{er} de la loi « El Khomri », instituant une commission de refondation du droit du travail et définissant la mission de la commission. La seule différence concerne les dispositions supplétives : l'article 1^{er} précisait que ces règles devaient « *sauf à des fins de simplification, reprendre des règles de droit positif* ». Cette mention n'est pas ici présente pour permettre une évolution sur le fond, y compris pour les dispositions supplétives.

b) de la durée du travail [régi par le titre II du livre I^{er} de la 3^{ème} partie], [notamment en matière de travail de nuit et de télétravail] ;

c) de la santé et de la sécurité au travail [régi par la 4^{ème} partie], les valeurs limites d'exposition professionnelle devant demeurer inchangées et définies en tant que dispositions d'ordre public ;

d) du salaire et du dividende du travail [régi par les livre II et III de la 3^{ème} partie] ;

e) de l'emploi [régi par le titre II du livre I^{er} de la 5^{ème} partie] ;

2° d'instaurer un référentiel (ou : un encadrement / un plafond et un plancher) pour le montant de l'indemnité octroyée par le conseil de prud'hommes en cas de licenciement dépourvu de cause réelle et sérieuse ;

3° de renforcer ta capacité à adopter un accord d'entreprise en faisant évoluer les conditions de validité d'un accord d'entreprise, en la subordonnant ;

a) à sa signature par l'employeur et par une ou plusieurs organisations syndicales de salariés représentatives ayant recueilli plus de 50% des suffrages exprimés en faveur d'organisations représentatives au premier tour des dernières élections des titulaires au comité d'entreprise ou de la délégation unique du personnel ou, à défaut, des délégués du personnel, quel que soit le nombre de votants ;

b) ou à une approbation de l'accord, lorsque celui-ci a été signé à la fois par l'employeur et par des organisations syndicales représentatives ayant recueilli plus de 30 % des suffrages exprimés en faveur d'organisations représentatives au Dernier tour des élections mentionnées au a), par une majorité de salariés consultés à l'initiative de l'employeur ou à la demande d'une ou plusieurs organisations syndicales représentatives ;

4° de redéfinir le rôle de l'accord de branche [régi par le livre II de la 2^{ème} partie], et réduire le nombre de branches ;

5° de simplifier les institutions représentatives du personnel, [régi par le livre III de la 2^{ème} partie] notamment en prévoyant la mise en place d'une instance unique de représentation reprenant l'ensemble des attributions des comités d'entreprise, délégués du personnel et comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, (sauf accord d'entreprise visant à maintenir les instances existantes ou à en créer de nouvelles), ainsi qu'en prévoyant [dans un cadre expérimental / dans des branches déterminées et d'une manière encadrée] la possibilité pour une instance unique d'intégrer la compétence des délégués syndicaux en matière de négociation des conventions et accords d'entreprise ou d'établissement ;

6° de renforcer la pratique et les moyens du dialogue social, notamment dans l'entreprise, en renforçant la formation des représentants des salariés, en permettant à chaque salarié d'apporter des ressources financées par l'employeur au syndicat de son choix, en encourageant et en faisant évoluer les conditions d'exercice² de l'engagement syndical ainsi que la reconnaissance de celui-ci dans les carrières et en luttant contre la discrimination syndicale ;

7° de renforcer le pouvoir des conseils d'administration et la représentation des intérêts minoritaires et mettre en place des incitations à une meilleure représentation des salariés dans les conseils d'administration ;

² La formule « en faisant évoluer les conditions d'exercice de l'engagement syndical » vise l'instauration éventuelle de règles de non-cumul des mandats.

8° de réformer l'indemnisation des travailleurs privés d'emploi, [régie par le titre II du livre IV de la 5^{ème} partie], pour permettre :

a) l'évolution du financement de l'assurance chômage et notamment de la contribution des employeurs. afin de permettre une modulation des taux des contributions pour responsabiliser les entreprises (ou : en fonction du coût induit par les décisions des employeurs pour l'assurance chômage) ;

b) l'évolution de la gouvernance, de l'organisation et de la gestion du régime d'assurance chômage [afin d'y renforcer la place de l'Etat et d'y associer l'ensemble des parties, particulièrement les partenaires sociaux ;

c) l'extension de l'assurance-chômage [dans une logique d'universalité] notamment pour les salariés rompant un contrat de travail [à durée indéterminée] à leur initialisation et pour les travailleurs indépendants ;

d) un renforcement des droits et obligations des demandeurs d'emploi, afin que les droits nouveaux prévus aient pour contrepartie un contrôle accru de la recherche d'emploi (une adaptation des règles relatives au contrôle des demandeurs d'emploi) ;

9° de rendre applicable, avec les adaptations nécessaires, les ordonnances prises en application des 1° à 8° en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises, dans le respect des compétences dévolues à ces collectivités, ainsi qu'adapter, le cas échéant, ces ordonnances dans les autres collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et à Mayotte.

Article 2

Pour chacune des ordonnances prévues à l'article 1^{er}, un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de 3 mois (ou 2 / ou 6) mois à compter de sa publication.