



Philippe Légé, *Production et légitimité d'une réforme. Le « projet de loi Travail »*, Éditions du Croquant, 2019.

Jean-Luc Metzger



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/nrt/8047>

DOI : 10.4000/nrt.8047

ISSN : 2263-8989

Éditeur

Nouvelle revue du travail

Ce document vous est offert par Conservatoire national des arts et métiers (Cnam)

le cnam

Référence électronique

Jean-Luc Metzger, « Philippe Légé, *Production et légitimité d'une réforme. Le « projet de loi Travail »*, Éditions du Croquant, 2019. », *La nouvelle revue du travail* [En ligne], 18 | 2021, mis en ligne le 01 mai 2021, consulté le 22 octobre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/nrt/8047> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/nrt.8047>

Ce document a été généré automatiquement le 22 octobre 2021.



La Nouvelle Revue du Travail est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Philippe L g , *Production et légitimité d'une réforme. Le « projet de loi Travail »*,  ditions du Croquant, 2019.

Jean-Luc Metzger

- 1 Dès l'introduction, Philippe L g  rappelle que la loi n  2016-1088, promulguée le 8 août 2016, officiellement intitulée « loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels », a été adoptée en 2016 sous le gouvernement de Manuel Valls. Adoptée sans vote en utilisant l'article 49.3 de la Constitution française, cette énième réforme du droit du travail a été complétée en 2017 par la réforme du code du travail, appliquée « par ordonnances », sous le gouvernement d'Édouard Philippe.
- 2 Au-delà de son contenu objectif – renvoyant aux « accords » d'entreprise la modulation du temps effectif de travail (jusqu'à 60 heures par semaine et 12 heures par jour) et des salaires, et facilitant les licenciements en cas de « difficultés économiques » – l'adoption emblématique de cette loi semble entériner trois évolutions de plus grande ampleur : la conception paradoxale selon laquelle le droit du travail autorise à déroger... au droit du travail ; l'usage « décomplexé » de l'article 49-3, disposition qui incarne ce même principe de dérogation légale aux fondements de la loi ; l'alignement idéologique entre partis politiques sur les questions essentielles de la répartition des richesses cr ees et du contrôle des évolutions du travail.
- 3 Est-on dès lors loin d'un mode de gouvernement autocratique qui consisterait à affirmer : « la loi c'est moi » ? Ou bien la production des lois résulterait-elle du jeu chaotique d'acteurs en concurrence dans le champ politiques ?
- 4 Un éclairage intéressant sur ces questions est donné par Philippe L g  qui, en 158 pages, analyse « la production » de ce qui a été « indûment surnommé "projet de loi El Khomri", comme s'il était l'émanation d'une seule personne et non l'œuvre d'un processus collectif » (p. 7). L'auteur a utilisé deux méthodes d'enquête : la première sur

archives – discours du président – François Hollande – et de quatre ministres, ainsi que des ouvrages d'économistes et d'experts – ; et la seconde par entretiens auprès des « acteurs et témoins de la production du projet de loi » (p. 9). Si les détails concernant ces sources figurent en annexes 1 et 2, l'auteur précise, dès l'introduction, que l'impossibilité de recueillir le témoignage d'une partie des protagonistes – les membres du cabinet de la ministre du Travail – rend nécessairement partielle cette analyse. Il précise également que lui-même occupait « une position d'économiste publiquement engagé contre le projet de loi du Travail » (p. 10).

- 5 L'auteur rappelle, avant tout, l'importance de *la série de réformes du droit et du marché du travail* qui l'ont précédé. Cette indispensable généalogie aide à reconstituer les *cadres cognitifs* au travers desquels pense « une élite politico-administrative formant la "noblesse d'état" » (p. 11). Ces cadres cognitifs, Philippe L g  les décrit dans le premier chapitre, « Le contexte juridique et économique (2000-2015) ». Il nous rappelle combien, loin de l'immobilisme supposé caractériser le « modèle social français », ce dernier a fait l'objet d'une succession de réformes et de transformations juridico-institutionnelles, créant, par leur simple répétition, une « atmosphère dans laquelle se préparent les suivantes » (p. 13).
- 6 Faire de l'accord collectif d'entreprise la principale source de droit remonte « au moins à la loi Auroux du 13 novembre 1982 autorisant sous certaines conditions la conclusion d'accords dérogatoires » (p. 14). Il devenait alors légal de déroger à la loi *dans un sens défavorable aux salariés*, en s'appuyant sur un accord d'entreprise. Cette évolution est renforcée par l'offensive patronale du MEDEF au début du XXI  siècle (Ernest-Antoine Seill re et Denis Kessler), revendiquant une « "nouvelle constitution pour la France", fondée, notamment, sur "un dialogue autonome, décentralisé et partenarial" » (p. 18). Ce thème est réaffirmé en 2007 dans le *Livre blanc* du MEDEF, rédigé sous la présidence de Laurence Parisot, « exigeant, notamment, (...) de faire de l'accord collectif le principe "et de la loi l'exception" » (p. 21). Le même « ouvrage-programme » n'hésite pas à demander « d'accorder "la priorité aux partenaires sociaux pour négocier la modification éventuelle des principes généraux du droit du travail" » (p. 21).
- 7 Si le quinquennat de Nicolas Sarkozy apporte sa pierre à ce mouvement, avec « la loi du 20 août 2008 qui impose dans certains domaines la supplétivité de l'accord de branche¹ » (p. 22), François Hollande n'est pas en reste. Voulant réformer le marché du travail « pour inverser la courbe du chômage », il fait voter « la loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013 ». Celle-ci contient, notamment, « la possibilité pour les employeurs et les salariés de signer des accords collectifs temporaires "de maintien dans l'emploi" (AME) autorisant des baisses de salaire et/ou des augmentations du temps de travail durant deux ans, si l'entreprise connaît de "graves difficultés économiques conjoncturelles" » (p. 26). C'est aussi sous le mandat de Hollande qu'est engagée la loi Travail.
- 8 Dans le chapitre 2 – « La commission Combrexelle et les rapports d'experts » –, l'auteur analyse les premiers temps du processus d'élaboration du *projet de loi Travail*. Ce processus commence par la constitution de la Commission Combrexelle qui, à la demande de Manuel Valls, doit élaborer des propositions « pour faire une plus grande place à la négociation collective et en particulier à la négociation d'entreprise » (p. 41). Directeur général du Travail, président de la Section sociale du Conseil d' tat, Jean-Denis Combrexelle réunit autour de lui dix-sept membres parmi lesquels : plus de la moitié sont des juristes, plusieurs ont des liens avec la CFDT et la CGT, cinq exercent

des activités dans les milieux patronaux – *think tank* patronal, DRH, Conseil d'administration, Commission économique du MEDEF – et trois ont eu « une expérience du pouvoir politique » (p. 44). Philippe L g  souligne qu'ils « font partie d'une communauté d'experts qui se croisent régulièrement dans différents comités et séminaires » (p. 45). Plusieurs ont fait partie des mêmes institutions – Conseil d'Analyse économique, notamment – et ont publié différents rapports et livres vantant les bienfaits de la négociation collective d'entreprise pour briser les rigidités du marché du travail. Philippe L g  revient à plusieurs reprises, tout au long du livre, sur cette intrication des appartenances professionnelles, familiales et amicales, ainsi que sur leur accointance avec le pouvoir politique.

- 9 La Commission n'est pas exempte de conflits d'intérêt, puisque Paul-Henri Antonmattei – associé du cabinet Barthélémy spécialisé en conseil aux entreprises – et Françoise Favennec-Héry – membre du conseil scientifique du cabinet Capstan Avocats qui « accompagne plusieurs milliers d'entreprises dans la négociation de leurs accords collectifs » (p. 47) – pourraient bénéficier d'une loi facilitant le recours à la négociation collective d'entreprise.
- 10 La Commission se réunit onze fois et publie un rapport, signé par Jean-Denis Combrexelle, visant, non seulement à « renforcer la négociation d'un point de vue institutionnel, mais également à développer la culture de la négociation chez les acteurs » (p. 55). Sans surprise, le rapport propose « de donner la "priorité"   l'accord collectif d'entreprise "dans les champs prioritaires des accords" (...) sur les conditions et temps de travail, l'emploi et les salaires » (p. 55). Le rapport souligne qu'il faut également lutter contre la tendance des syndicats à défendre les intérêts des seuls « *insiders* », de ceux qui ont un emploi. Combrexelle dénonce la pratique actuelle de la négociation collective, au prétexte qu'en renforçant les « privil ges » des *salariés*, elle empêcherait de lutter efficacement contre chômage. Le rapport reprend ainsi les thèses de Pierre Cahuc, unique économiste membre de la Commission. Par ailleurs, le rapport propose « de remettre en cause, au nom de l'emploi, la capacité de résistance du salarié à la modification de son contrat de travail » (p. 58). Plus précisément, il s'agirait de licencier « pour motif économique » tout salarié qui refuserait les modifications de son contrat de travail et de rendre moins « attractif » son régime indemnitaire. La CFDT est la seule organisation syndicale à accueillir favorablement le rapport.
- 11 Le rapport Combrexelle est remis au Premier ministre le 9 septembre 2015. Il a été précédé par la diffusion, quelques jours avant, de deux rapports : *Sauver le dialogue social. Priorité à la négociation d'entreprise*, par l'Institut Montaigne, organisme « de recherche proche des milieux patronaux » (p. 61) et *Réformer le droit du travail*, rédigé par Gilbert Cette et Jacques Barthélémy, pour le *Think Tank* Terra Nova. Ils font référence eux aussi à la thèse des *insiders-outsiders* et préconisent que le niveau du Smic soit déterminé par accord de branche. Ces deux rapports aux formulations plus radicales pour réduire les droits et protections des salariés, servent à légitimer le rapport Combrexelle dont les propositions paraissent ainsi plus mesurées.
- 12 Dans le chapitre 3 – « Les multiples artisans du projet de loi » –, l'auteur rappelle le contexte politique dans lequel le rapport Combrexelle est transformé en projet de loi Travail. Deux textes législatifs réforment presque en même temps le marché du travail : la loi dites Macron du 6 août 2015 et la loi dite Rebsamen du 17 août 2015. Mais François Rebsamen démissionne le 19 août de ses fonctions ministérielles et est remplacé par Myriam El Khomri. Tandis que la loi Macron est censurée par le Conseil constitutionnel

et devra être abandonnée définitivement en janvier 2016. Il faut également tenir compte de la rivalité qui oppose Manuel Valls, alors premier ministre, et Emmanuel Macron, ministre de l'Économie. Ils seront « les principaux artisans du projet de loi » (p. 70) et leur rivalité influera sur les membres du cabinet de Myriam El Khomri. Ceux-ci sont en effet divisés en deux clans : les « politiques » qui ont suivi Myriam El Khomri depuis son ancien poste ; et les « techniques », spécialistes du droit du travail, issus du cabinet de François Rebsamen et repris par la nouvelle ministre. Ces derniers, en lien avec Matignon, rédigeront la loi Travail, dépossédant de fait la Ministre et ses plus proches collaborateurs, dont plusieurs démissionneront avant le vote de la loi.

- 13 En une trentaine de pages, l'auteur souligne l'importance considérable exercée par les hiérarchies ministérielles et la structure interne aux cabinets ministériels – « véritable entreprise, très hiérarchisée, animée par un puissant directeur de cabinet qui a l'autorité d'un vice-ministre » (p. 79) –. Dans le cas de Myriam El Khomri, cette fonction est exercée par Pierre-André Imbert, ancien militant de gauche qui vire de bord au milieu des années 2000 en travaillant pour le cabinet de conseil en RH Altedia (auquel collaborera d'ailleurs Mme El Khomri en 2018). Là, il gèrera « les plus grosses restructurations de ces dernières années » (p. 85). Puis, profitant du carnet d'adresse qu'il s'est alors constitué, il sera recruté dans le cabinet des ministres successifs du travail : Michel Sapin en 2012, François Rebsamen en 2014 et Myriam El Khomri, sans doute sous l'injonction de Matignon. Ajoutons qu'en mai 2017, il deviendra conseiller social du président Macron. Le parcours de ce directeur de cabinet est doublement révélateur : tout en servant un projet d'essence libérale, Imbert connaît parfaitement les arguments des économistes de gauche, arguments qu'il peut donc contourner ou instrumentaliser selon les besoins ; et d'autre part, n'étant pas énarque, il n'hésite pas à faire allégeance avec Matignon (Valls) pour obtenir un poste à la hauteur de ses ambitions – il sera nommé à l'Inspection des finances par décision du Premier ministre.
- 14 Au chapitre 4 – « des dysfonctionnements ? » –, l'auteur évoque les nombreuses critiques et auto-critiques formulées à l'encontre du processus d'élaboration de la loi Travail. Le trait commun à ces critiques est de pointer « l'insuffisance du dialogue social. Cette carence semble d'autant plus problématique que le texte doit conférer un rôle central à la négociation collective » (p. 92). Parmi ces dysfonctionnements, l'auteur insiste sur « la gestion de la crise ouverte par la fuite du projet de loi » (p. 92) dans la presse – *Le Parisien*, 17 février 2016 – et l'annonce de la menace de recourir à l'article 49.3 de la Constitution.
- 15 Domine le sentiment que la rédaction du projet de loi s'est faite en parallèle avec le processus formel, officiel, de concertation avec les partenaires sociaux. D'une part, le ministère de l'Économie (Macron) a introduit et subrepticement plusieurs ajouts tardifs au projet de loi (p. 96). D'autre part, les orientations, la méthode, le contenu détaillé, le mode d'adoption de la loi Travail (recours au 49.3) sont pilotés depuis Matignon, via le concours efficace de P.-A. Imbert. L'opacité du processus décisionnel, le secret entourant les décideurs ultimes, la pratique du fait accompli, l'absence de prise en considération des propositions des collaborateurs de la ministre ou des représentants syndicaux, tout cela caractérise, au-delà de la loi Travail, la dérive dans laquelle, au fil des gouvernements, la V^e République s'est installée.
- 16 Si, comme il le précise en introduction, Philippe Légé n'a pas pu accéder à l'ensemble des renseignements et témoignages qui permettraient de se faire une idée plus complète de la « production » de la loi Travail – biais méthodologique –, ses analyses,

ses réflexions, ses pistes d'interprétation n'en sont pas moins précieuses. Elles permettent, au-delà du cas particulier de cette réforme, d'éclairer les débats sur le caractère démocratique de la société française. Plus précisément, ce petit livre à la couverture noire montre pourquoi les actions d'opposition aux réformes, aussi longues et populaires soient-elles, sont dramatiquement sans effet, sans efficacité sur le contrôle politique de l'évolution de la société. L'identification d'une fraction émergée des *auteurs authentiques* de la loi et de leurs modes d'action est salutaire pour tous ceux désireux de rendre aux citoyens – le *démos* – le gouvernement – *kratein* – et ainsi dépasser la confiscation de fait du projet démocratique.

NOTES

1. La « supplétivité » est le principe de droit par lequel « la loi ne trouve à s'appliquer qu'en l'absence d'accord collectif » (p. 15).

AUTEUR

JEAN-LUC METZGER

Pierre Centre Naville, CNAM-LISE