



Réformes du marché du travail

Des réformes contre l'emploi

Anne Eydoux

Anne Fretel

Janvier 2016

www.atterres.org

Résumé : Dans un contexte de surenchère de réformes néolibérales du marché du travail, présentées comme les remèdes à tous les maux de l'économie et de la société française, cette note soutient que ces réformes ont déjà eu lieu et ont fait la preuve éclatante de leur échec contre le chômage. Elle revient sur les trente dernières années qui ont vu se multiplier ces réformes sans « inverser la courbe » du chômage. Elle commence par un retour critique sur l'approche économique néoclassique qui inspire ces réformes. Elle aborde ensuite l'actualité des réformes, à savoir le code du travail qui fait l'objet d'un feu nourri depuis quelques mois, illustrant bien la manière dont se fabriquent les réformes, à coup de rapports publics dont les contributeurs appartiennent souvent à un cercle restreint d'experts. Enfin, elle analyse les réformes néolibérales du marché du travail à l'œuvre depuis trente ans (flexibilisation du contrat de travail, activation des chômeurs et des allocataires de minima sociaux, baisse du coût du travail) en montrant que leur inefficacité contre le chômage est documentée par de nombreuses évaluations. En conclusion, la note propose des pistes pour d'autres réformes de l'emploi.

Contenu

Introduction	3
1. Le marché du travail autorégulé, mythe fondateur des réformes	5
La mythologie néoclassique.....	5
Critiquer le mythe, après et avec Keynes	8
2. Réformes : une actualité dominée par l'urgence de réformer le code du travail	10
La négociation collective comme nouvelle source de régulation.....	10
Des assertions économiques à court d'arguments, voire sans théorie.....	12
Un droit du travail sous pression	14
3. Trente ans de réformes néolibérales du marché du travail.....	15
La fabrique des réformes.....	15
Comment en sommes-nous arrivés là ?	17
4. Les réformes du marché du travail ont déjà eu lieu... sans succès	18
Flexibilisation des contrats de travail et remise en cause de la hiérarchie des normes	19
Activation des politiques de l'emploi et des politiques sociales	23
Baisse du coût du travail.....	27
Pour conclure	31
Des réformes contre l'emploi	31
Nous n'avons pas tout essayé : rouvrons le débat sur les réformes	33
Références.....	34
Annexe	38
Tableau 1 – Thèmes prioritaires abordés par quelques rapports publics	38
Tableau 2 – Lois et accords ayant "assoupli" le droit du travail	38
Tableau 3 – La diffusion des incitations au maintien ou au retour à l'emploi	40
Tableau 4 – Les principales réformes du service public de l'emploi	41
Tableau 5 – Les dispositifs d'exonération de cotisations sociales.....	42

Introduction

On assiste ces dernières années en France à une surenchère de rapports préconisant des « réformes structurelles du marché du travail », au nom de la lutte contre le chômage, de la « sécurisation » des trajectoires professionnelles, ou de la compétitivité. Ces réformes qui se donnent pour objectif de rendre le marché du travail plus « flexible », plus concurrentiel, sont d'inspiration néolibérale¹. Elles entendent déréguler l'emploi en réduisant le rôle de la loi et de l'intervention publique, mais aussi « moderniser » le service public de l'emploi, en particulier en y intégrant des opérateurs privés et davantage de concurrence. Dénonçant une protection sociale qui briderait l'activité économique, elles se proposent de la réformer pour la mettre au service de la compétitivité des entreprises. Les maux français², à commencer par le taux de chômage élevé, seraient donc liés à une régulation excessive de l'emploi et à une protection sociale mal conçue. D'un côté, le marché du travail serait trop « rigide », entravé par un droit du travail « obèse » et doté d'institutions peu efficaces. De l'autre, la protection sociale serait à la fois trop coûteuse pour les employeurs et insuffisamment « incitatrice » à l'activité pour les travailleurs, que sa « générosité » découragerait de travailler.

Une incursion dans l'histoire des régulations et des politiques de l'emploi révèle le caractère paradoxal de cet engouement pour les réformes structurelles et de la surenchère autour du code du travail. La France a déjà mené de très nombreuses réformes néolibérales de son marché du travail depuis les années 1980, réformes qui n'ont pas tenu leurs promesses en matière d'emploi : loin d'avoir réduit le chômage, elles ont alimenté la précarité. Ces réformes sont allées à rebours de celles qui, après 1945, avaient mis en place les institutions de la protection sociale et de l'emploi, consolidé les droits des travailleurs, et ouvert la voie à trente années de prospérité économique, avec des niveaux de chômage historiquement bas... démontrant s'il en était besoin que le renforcement des droits sociaux des travailleurs est parfaitement compatible avec la performance économique et le (quasi-) plein emploi.

¹ On parlera de réformes néolibérales dans la mesure où ces réformes ne cherchent pas seulement à rendre le marché du travail plus flexible en le dérégulant mais cherchent aussi à mettre l'Etat social, l'ensemble des politiques sociales, au service du marché et de la logique concurrentielle.

² Emmanuel Macron n'a pas hésité à affirmer au lendemain des attentats de novembre 2015 que les « fermetures » de l'économie française engendraient des frustrations qui alimentaient le terrorisme, justifiant au passage ses réformes (*Le Monde*, 22 novembre 2015, http://abonnes.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2015/11/22/emmanuel-macron-la-france-a-une-part-de-responsabilite-dans-le-terreau-du-djihadisme_4815087_4809495.html).

Ces très nombreuses réformes néolibérales ont fait la preuve en trente ans de leur inefficacité. Et tout se passe pourtant comme s'il n'y en avait jamais assez. Dans une interview au quotidien *Le Monde*³ du 6 janvier 2016, le ministre de l'économie Emmanuel Macron affirmait très justement qu'« *on n'a pas tout fait pour l'emploi* »... mais loin de proposer une autre politique, il s'accrochait aux vieilles recettes : « *une politique de l'offre et de compétitivité* », avec Uber comme nouvel horizon de sortie de l'exclusion. Même antienne du côté d'économistes néolibéraux. Dans une interview pour un article du 17 janvier dans le même quotidien, curieusement intitulé « *Ce qu'on n'a jamais essayé contre le chômage* »⁴, Pierre Cahuc et André Zylberberg affirmaient martialement « *aujourd'hui, en France, le coût du travail au niveau du salaire minimum est encore un ennemi de l'emploi* » pour conclure qu'il fallait continuer à réduire les « charges » patronales, subventionner davantage les embauches et utiliser le RSA pour compenser la faiblesse des salaires. Dans le même article, Francis Kramartz proposait de raccourcir un peu plus les durées d'indemnisation et de renforcer les sanctions contre les chômeurs, faisant comme si ces sanctions n'existaient pas (« *les gens ne devraient pas pouvoir tout refuser !* »).

Cette note se propose de revenir sur ces trente années de réformes néolibérales du marché du travail qui, comme le montrent les évaluations (et l'absence « *d'inversion de la courbe* » du chômage), ont fait la preuve éclatante de leur échec. Elle commence par un retour critique sur l'approche économique néoclassique qui inspire ces réformes, en soulignant que la théorie économique offre des approches alternatives qui pourraient utilement inspirer d'autres réformes de l'emploi (1). Elle revient ensuite sur l'actualité des réformes, à savoir le code du travail qui fait l'objet d'un feu nourri de la part du Medef, du gouvernement, d'économistes néolibéraux et de quelques juristes (2). Elle revient aussi sur la manière dont se fabriquent ces réformes, à coup de déclarations politiques et de rapports publics commandés à des experts, souvent choisis dans le même cercle restreint (3). Enfin, elle présente un panorama des réformes néolibérales du marché du travail à l'œuvre depuis trente ans (flexibilisation des contrats de travail, activation des chômeurs et des allocataires de minima sociaux, baisse du coût du travail) en discutant leurs effets qui sont documentés par de très nombreuses évaluations (4). En conclusion, la note propose des pistes pour d'autres réformes de l'emploi.

³ *Le Monde*, 6 janvier 2016, http://abonnes.lemonde.fr/politique/article/2016/01/06/emmanuel-macron-on-n-a-pas-tout-fait-pour-l-emploi_4842414_823448.html.

⁴ *Le Monde*, 17 janvier 2016, http://abonnes.lemonde.fr/emploi/article/2016/01/17/ce-qu-on-n-a-jamais-essaye-contre-le-chomage_4848777_1698637.html.

1. Le marché du travail autorégulé, mythe fondateur des réformes

L'idée qu'il faut réformer le marché du travail n'est pas neutre idéologiquement. Elle renvoie au mythe fondateur d'un marché du travail autorégulé, capable de s'équilibrer (et de résorber le chômage) dès lors que les rémunérations, le coût du travail et les contrats de travail sont flexibles.

La mythologie néoclassique

La notion même de marché du travail renvoie en effet à un mythe⁵ de la théorie économique néoclassique, celui d'un marché concurrentiel, où l'ajustement des salaires (prix du travail) et la fluidité des contrats de travail assurent l'équilibre. Le mythe véhicule une série de représentations sur le travail et les comportements, réputés rationnels et calculateurs, des offreurs (les travailleurs) et des demandeurs de travail (les employeurs). Loin d'être perçu comme donnant accès à une inscription dans un collectif, à une reconnaissance sociale, à un statut, le travail est d'abord considéré comme une peine pour les travailleurs. Ces derniers n'accepteraient donc de travailler que s'ils jugent leur salaire suffisant pour compenser cette peine (la « désutilité » du travail, dit la théorie). Un salaire élevé les disposerait à l'effort (et aux heures supplémentaires), tandis qu'un bas salaire les découragerait, ce d'autant plus qu'ils pourraient se reposer sur des indemnités de chômage ou sur des minima sociaux pour vivre. De la même manière, le travail n'est pas perçu comme une source d'enrichissement et de profit pour les employeurs mais comme un coût. Ces derniers seraient sensibles à ce qu'ils doivent déboursier (rémunérations, cotisations sociales, indemnités de licenciements, etc.) et n'embaucheraient que si la productivité du travail (conçue comme une caractéristique propre du salarié davantage que comme une résultante de l'organisation du travail) est suffisante pour compenser le coût du travail. Selon la théorie, donc, un salaire minimum élevé pourrait les conduire à refuser de faire appel aux travailleurs réputés peu productifs (les travailleurs dits « non qualifiés »). De même, les indemnités de licenciement seraient leur hantise, et pourraient les décider à préférer embaucher en contrat à durée déterminée plutôt qu'en contrat à durée indéterminée, voire à ne pas embaucher du tout et à préférer une combinaison productive plus riche en capital. Loin d'eux l'idée que la stabilité de l'emploi permettrait de former des salariés et de leur permettre d'être plus productifs et inventifs !

Dans l'approche dite néoclassique du marché du travail, ces comportements sont représentés graphiquement par des courbes : la courbe d'offre de travail des travailleurs

⁵ Nous employons le terme dans sa polysémie : à la fois récit explicatif de phénomènes économiques et sociaux, récit fondateur de pratiques et de politiques économiques et sociales, et croyance partagée, représentation idéalisée et déformée d'un phénomène.

est une fonction croissante de la rémunération et la courbe de demande de travail des employeurs est une fonction décroissante du coût du travail. Sur le graphique, les courbes se coupent et leur point d'intersection qui définit le salaire d'équilibre et le niveau d'emploi correspondant. À l'équilibre, dit la théorie, tous les travailleurs prêts à travailler au salaire en vigueur trouvent un emploi ; ceux qui restent inemployés sont des chômeurs volontaires, qui préfèrent s'abstenir de travailler à ce niveau de salaire. À l'équilibre, il n'y a pas de chômeurs involontaires. Cette représentation du marché du travail est fondée sur l'analyse néoclassique initiée par les travaux de Léon Walras et d'Alfred Marshall à la fin du XIXe siècle et au début du XXe. Elle est restée dominante et s'est affinée pour tenir compte des évolutions de l'emploi et du développement de théories hétérodoxes (voir section suivante).

Car la mythologie est vorace. Elle s'est alimentée depuis de très nombreux travaux qui intègrent des hypothèses de concurrence « imparfaite » et invoquent la présence de « rigidités » sur le marché du travail⁶ afin de rendre compte de phénomènes qui pouvaient se présenter comme des anomalies pour la théorie : le chômage de longue durée, l'existence d'inégalités de salaire, le fait que de nombreux travailleurs font carrière dans leur entreprise alors que d'autres se trouvent durablement dans une situation d'emploi précaire, le chômage de masse, etc. Ces travaux se sont développés surtout à partir des années 1950-1960. Reversant le vin nouveau des théories keynésiennes ou institutionnalistes (voir plus bas) dans les vieilles outres du calcul rationnel et du marché, ils ont cherché à expliquer ces anomalies en maintenant les hypothèses de comportement rationnel et la forme des courbes d'offre et de demande de travail.

Qu'il existe d'importantes inégalités de salaires (entre noirs et blancs, entre femmes et hommes, etc.) ? Ce n'est que le reflet des choix différenciés de formation de la part d'élèves ou d'étudiants rationnels, qui maximisent le rendement de leur « investissement » en formation (théorie du *capital humain*). Ou bien le résultat de stratégies de certains employeurs qui cherchent à inciter leurs salariés à l'effort en leur versant des salaires plus élevés qu'ailleurs (théorie du *salaire d'efficience*). Que les chômeurs mettent plus ou moins de temps à retrouver un emploi ? C'est parce qu'ils « investissent » dans la recherche d'emploi, jouant les prolongations dans l'espoir de dénicher une entreprise offrant de meilleurs salaires (théorie de la *recherche d'emploi*). Qu'il existe des travailleurs faisant carrière dans leur entreprise aux côtés de chômeurs et de précaires ? C'est l'effet des pratiques syndicales, les syndicats protégeant leur

⁶ Il s'agit d'une constellation de théories, souvent rangées sous le vocable de « nouvelles théories du marché du travail » (voir par exemple la présentation qu'en a fait Anne Perrot dans son petit ouvrage de 1992). Une autre référence importante est l'ouvrage de Layard, Nickell et Jackman (1991).

clientèle en emploi (les *insiders*) au détriment des autres (les *outsiders*, chômeurs et précaires). Qu'un chômage massif et durable se soit installé ? C'est parce que le marché du travail est empêché de fonctionner. Sont alors pointés du doigt les effets néfastes des institutions, matérialisées par exemple par les négociations salariales, le droit social ou le droit du travail. Ou bien, version moderne, est mise en cause l'inadaptation du marché du travail aux nouvelles exigences de la mondialisation et/ou de l'intégration dans une union monétaire. La concurrence mondiale appellerait une course à la compétitivité prix, imposant à son tour des « réformes structurelles »⁷ pour permettre aux salaires et à l'emploi de jouer le rôle de variables d'ajustement – surtout dans la zone euro où la monnaie ne joue plus ce rôle du fait de l'impossibilité de dévaluer. Une nouvelle version pourrait aujourd'hui invoquer l'adaptation du marché du travail aux nouvelles technologies et aux nouveaux emplois, ceux-ci étant réputés sonner le glas des anciens et appeler à une forme d'« uberisation » du travail – les travailleurs uberisés devenant les top-modèles de la dérégulation.

Pour schématiser, cette représentation du marché du travail conduit à interpréter le chômage de deux manières : soit comme un phénomène volontaire (il est le fait de travailleurs qui répugnent à travailler), soit comme le résultat de « rigidités » introduites par la législation ou la négociation (salaire minimum, cotisations sociales, indemnités de licenciement, indemnités de chômage, minima sociaux, etc.). Les institutions sont alors regardées comme autant de « rigidités » empêchant le marché de fonctionner correctement : la fixation d'un salaire minimum légal, les négociations salariales, les indemnités de licenciements empêchent les rémunérations ou le coût du travail de baisser en deçà d'un certain seuil et favorisent l'émergence de déséquilibres, à commencer par le chômage.

Une telle représentation du marché du travail conduit à chercher des solutions au chômage du côté de la « modération salariale » (en particulier par le gel ou la baisse du salaire minimum), de la diminution des cotisations sociales employeurs (exonérations), de l'affaiblissement des droits des travailleurs (par la mise en cause du code du travail), ou encore du côté des réformes de l'indemnisation du chômage ou des minima sociaux. Et c'est là que le mythe trouve ses héros : les réformateurs courageux⁸, qui ont su aller à l'encontre des résistances et des blocages. C'est là aussi que la mythologie s'alimente

⁷ Voir par exemple Calmfors (2001).

⁸ En mai 2013, à l'occasion de la célébration des 150 ans du parti social-démocrate allemand, François Hollande avait vanté en ces termes les mérites du Chancelier Schröder qui avait mis en place les réformes Hartz en Allemagne au milieu des années 2000 : « *Le progrès, c'est aussi de faire des réformes courageuses pour préserver l'emploi et anticiper les mutations sociales et culturelles comme l'a montré Gerhard Schröder* ». Et cela sans qu'aucune étude n'ait pu relier la bonne tenue de l'emploi allemand à ces réformes.

de récits de réformes qui, ayant sacrifié les salaires ou les droits des travailleurs sur l'autel de la flexibilité, ou ayant réduit les « charges » pesant sur les entreprises au nom de la compétitivité, auraient porté leurs fruits : la flexibilité britannique ou la « *flexicurité* » danoise dans les années 1990, les réformes Hartz en Allemagne au milieu des années 2000, le *Jobs Act* italien en 2014, etc. Tant pis si ces récits ont avec la réalité un lien distendu⁹. Tant pis si les fruits des réformes ont un goût amer. La mythologie du marché du travail est puissante et manipulatrice.

Critiquer le mythe, après et avec Keynes

La mythologie du marché du travail autorégulé a subi des critiques très sérieuses, et la théorie économique fournit de tout autres représentations des déterminants de l'emploi et du chômage, qui invitent justement à sortir du mythe. Après Keynes, de nombreuses théories hétérodoxes, souvent qualifiées d'institutionnalistes, permettent, tout en restant fidèle à sa pensée, de remettre en cause les courbes d'offre et de demande de travail et les hypothèses comportementales qui leur sont associées. Elles permettent aussi de penser que, pour l'emploi, d'autres réformes que néolibérales sont possibles.

Dans sa *Théorie Générale*, John Maynard Keynes (1936) a notamment remis en cause le postulat néoclassique selon lequel il ne peut exister à l'équilibre de chômage involontaire. Selon lui, le niveau de l'emploi ne résulte pas de la confrontation des offres et des demandes de travail, et encore moins de l'ajustement des salaires : il découle du niveau de l'activité économique – ou plutôt de son anticipation. Il dépend de la « demande effective », à savoir le niveau d'activité anticipé par les employeurs, qui leur sert de base pour décider du niveau de leur production et des emplois dont ils ont besoin pour produire. Pour Keynes donc, la courbe de demande de travail de la théorie néoclassique (reliant la demande des employeurs au salaire) ne correspond pas à la réalité. Selon lui, même en l'absence de salaire minimum, il peut exister des chômeurs involontaires, des chômeurs qui ne trouvent pas à s'employer à un salaire inférieur à celui du marché, simplement parce que les employeurs anticipent des difficultés à écouler leur production et ne souhaitent pas embaucher pour produire davantage.

De la même manière, la courbe d'offre de travail de la théorie néoclassique (qui relie la décision d'accepter un emploi au salaire) a été très tôt critiquée. Ainsi, Joan Robinson dans son *Essai sur la théorie de l'emploi* (1937) a montré que nombre de travailleurs ne choisissent pas vraiment entre travailler ou ne pas travailler : ils doivent travailler pour vivre et accepter le salaire et le nombre d'heures fixés par l'employeur. Selon elle, de

⁹ Voir les publications du blog des Economistes atterrés, « Changer l'Europe » sur *Libération* : <http://leseconomistesatterres.blogs.liberation.fr/>.

nombreux phénomènes désobéissent à la courbe d'offre de travail : lorsque le salaire baisse, ou lorsque l'insécurité de l'emploi augmente, des personnes qui ne travaillaient pas se mettent à rechercher un emploi pour compenser la perte de revenu ou la précarité subie par leur foyer – l'offre de travail augmente au lieu de diminuer. Robinson considère donc que le plein-emploi n'est pas un reflet des préférences des travailleurs mais dépend des conditions sociales et institutionnelles qui prévalent (par exemple, les lois qui régissent l'âge actif ou le temps de travail), ou pour le dire autrement, que l'offre de travail est façonnée par des choix et des compromis sociaux.

L'approche keynésienne est restée une référence des politiques publiques pendant la période des Trente glorieuses où les politiques de soutien à la demande combinées à des politiques sociales généreuses allaient de pair avec des niveaux de chômage très faibles. Dans un contexte de montée du chômage à partir des années 1960-1970, de nombreux travaux hétérodoxes ont cherché à rendre compte du chômage et de la précarité de l'emploi en insistant sur la spécificité de la relation salariale. Contrairement à la théorie néoclassique qui met sur le même plan offre et demande de travail, ces travaux ont insisté sur l'asymétrie de la relation salariale, dans laquelle le salarié est subordonné à l'employeur, mais aussi sur le rôle déterminant des institutions pour sécuriser (ou non) cette relation. Ainsi par exemple, la théorie dite de la segmentation du marché du travail défend l'idée d'une pluralité des marchés du travail. Elle insiste sur le rôle des pratiques d'entreprises en distinguant notamment une logique de « marché interne » aux entreprises, régi par des règles assurant une stabilité de l'emploi et des perspectives de promotion, et une logique de « marché externe » qui soumet les travailleurs précaires à des règles concurrentielles¹⁰. Selon cette approche, qui a alimenté de nombreux travaux depuis les années 1970, le niveau de l'emploi, et surtout sa qualité (ou sa précarité), dépendent non seulement des pratiques des employeurs mais aussi du rôle des politiques publiques ou des institutions¹¹.

Il n'est pas anodin que ces approches hétérodoxes des déterminants de l'emploi et du chômage aient été développées d'abord dans les années qui ont suivi la crise de 1929, durant ce qu'il est convenu d'appeler la « grande dépression des années 1930 », puis à partir des années 1970, dans des années de montée du chômage. Aujourd'hui, alors que les économies se languissent après la crise de 2007 et la « grande récession » qui a suivi, ces approches offrent des perspectives pour déconstruire la mythologie néoclassique du marché du travail et pour comprendre pourquoi les potions amères dont elle nous abreuve depuis plus de trente ans restent sans effet sur le chômage.

¹⁰ Voir Doeringer et Piore (1971).

¹¹ Voir Rubery (2007).

2. Réformes : une actualité dominée par l'urgence de réformer le code du travail

Le débat public sur les réformes du marché du travail est aujourd'hui dominé par un engouement pour une simplification du code du travail afin de laisser davantage de place à la négociation collective. Après l'ouvrage de Robert Badinter et Antoine Lyon-Caen, *Le travail et la loi* paru en juin 2015, le mois de septembre 2015 a connu un tir groupé, avec le rapport de l'Institut Montaigne au titre évocateur, *Sauver le dialogue social, Priorité à la négociation d'entreprise*, le rapport de Terra Nova, rédigé par Gilbert Cette et Jacques Barthélémy, *Réformer le droit du travail*, et enfin le rapport de la commission Combrexelle faisant des propositions concrètes pour étendre le champ de la négociation collective. Le rapport Badinter remis au Premier ministre le 25 janvier 2016, prélude à une Commission de refondation du code du travail, va bien dans ce sens. Ces travaux, qui convergent dans leurs propositions, s'appuient sur des assertions économiques problématiques pour mettre le droit du travail sous pression.

La négociation collective comme nouvelle source de régulation

Ces travaux ont en commun de plaider pour une réforme du code du travail qui ferait de la négociation collective la nouvelle pierre angulaire de la production du droit. Ils sont en phase avec la demande du gouvernement socialiste, elle-même très proche des exigences des organisations patronales. C'est d'ailleurs là une ironie de l'histoire. En 1999, le Medef, très fâché par la politique du gouvernement socialiste de l'époque, et notamment par les 35 heures, avait réclamé une « refondation sociale » et un effacement du droit du travail au profit de la négociation collective (moins de lois, plus de négociations). Quinze ans plus tard, ce rêve patronal est devenu le projet du gouvernement socialiste. Au point que dans sa lettre de mission à la Commission Combrexelle, le Premier ministre Manuel Valls n'a pas hésité à dicter ses attentes à la Commission, à savoir « *une plus grande place à la négociation collective et en particulier à la négociation d'entreprise* ».

Les différents rapports s'accordent à proposer d'amoindrir la place du code du travail. Cette et Barthélémy (2015) proposent de le circonscrire à ce qu'ils nomment « *l'ordre public absolu* », en lui substituant sur le reste un « *droit conventionnel* » issu de la négociation collective, et en autorisant des dérogations à la loi, remettant très clairement en question la hiérarchie des normes et le principe de faveur¹². En accord

¹² En vertu du principe de légalité, chaque norme juridique doit se conformer à l'ensemble des règles en vigueur ayant une force supérieure. Ainsi un accord d'entreprise doit se conformer à l'accord de branche qui lui-même doit se conformer à l'accord interprofessionnel, lui-même subordonné à la loi ; c'est la

avec Badinter et Lyon-Caen (2015), le rapport Combrexelle (2015, p. 79) propose que le droit du travail s'en tienne à de grands principes fondamentaux, et laisse les conditions de travail, l'emploi, les salaires à la négociation « *avec un minimum d'encadrement législatif* » en prévoyant des « *dispositions du code supplétives, généralement au niveau réglementaire* », pour pallier le défaut d'accord. Le schéma serait le suivant : « *à la loi de fixer les grands principes du travail et de l'emploi, aux accords de branche de fixer l'ordre public conventionnel et aux accords d'entreprise de définir en priorité le droit conventionnel du travail sur tous les sujets qui ne relèvent pas de l'ordre public* » (p. 91).

Les rapports s'accordent également sur la promotion de la négociation d'entreprise, cette dernière étant considérée comme le niveau pertinent de la recherche d'efficacité économique : selon les termes du rapport Combrexelle (2015, p. 91), il y aurait « *un besoin de proximité, de réalité, de rapidité d'adaptation qui ne peut que relever d'une régulation au niveau de l'entreprise* ». Au détour de ce recentrage se joue l'éviction du juge, considéré comme une source d'insécurité pour l'employeur : « *en matière de négociation collective le recours au juge devrait rester exceptionnel* » (p. 72). La régulation des négociations d'entreprises serait alors affaire de méthode. Reprenant une proposition de Cette et Barthélémy en faveur des accords de méthode¹³, le rapport Combrexelle affirme qu'ils sont « *de nature à contribuer à la loyauté de la négociation et à restaurer la confiance* » (p. 56).

Les rapports prévoient enfin que la négociation d'entreprise intervienne sur des dispositions du contrat de travail¹⁴ et sur les modalités de licenciement. L'institut Montaigne propose que des modifications du contrat de travail puissent être décidées par accord collectif sans qu'il soit nécessaire de « *recueillir l'accord du salarié* » (p. 39). L'opposition du salarié à une modification de son contrat de travail relèverait alors du licenciement pour faute et donnerait lieu à des indemnités réduites. Cette idée est également défendue par Cette et Barthélémy (2015). Le rapport Combrexelle adopte ce

hiérarchie des normes. Les dérogations ne sont en principe possibles qu'à la condition que les conventions ou accords collectifs en question soient plus favorables au salarié (articles L. 2253-1 et L. 2254-1 du code du travail) ; c'est le principe de faveur. Notons que le développement de négociations au niveau décentralisé, notamment sur le temps de travail, a déjà affaibli ces principes.

¹³ Ces accords visent à créer une entente entre partenaires sociaux en s'attachant à définir des principes généraux préalables à une négociation. Il s'agit de donner un cadre de fonctionnement, des règles et des instances qui guideront les négociations. De tels accords ont été expérimentés dans la loi n° 2003-6 du 3 janvier 2003 puis élargis et confirmés depuis la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 concernant la procédure d'information et de consultation du comité d'entreprise en cas de licenciement collectif.

¹⁴ Notons que cette possibilité de signer un accord d'entreprise à même de modifier le contrat de travail a été introduite par l'ANI de janvier 2013, dans le cadre de la signature d'accords de maintien dans l'emploi qui peuvent conduire notamment à réduire les niveaux de salaires, au moins temporairement.

point de vue « *lorsque l'emploi est en cause et que l'accord vise à le protéger, le maintenir, le préserver et le développer, l'accord et l'intérêt collectif qu'il incarne priment sur l'intérêt individuel concrétisé par le contrat de travail* » (p. 102). De même, les rapports proposent que la négociation d'entreprise puisse aller jusqu'à la définir les modalités de licenciement : pour l'Institut Montaigne, « *la négociation collective d'entreprise pourrait fixer sa propre liste de motifs de rupture du contrat de travail (...) et poser des règles de procédures de licenciement spécifiques* ».

Ces propositions d'extension de la négociation collective sont toutefois périlleuses dans le contexte français des relations professionnelles, avec un taux de syndicalisation (de l'ordre de 8%) parmi les plus bas de l'Union européenne et une faible implantation syndicale dans les petites entreprises. Le rapport Combrexelle en particulier y est sensible, émettant de discrètes mais cruciales réserves quant à la possibilité de mise en œuvre de ses propositions compte tenu des faiblesses du dialogue social. Il se prévaut néanmoins de la demande du gouvernement et de l'urgence de la situation pour énoncer ses préconisations – de simples « *recommandations à destinations [des acteurs] pour qu'ils transforment eux-mêmes leurs pratiques* » (p. 47).

Des assertions économiques à court d'arguments, voire sans théorie

La lecture des rapports cités frappe par la pauvreté des arguments économiques qu'ils mobilisent. On a souvent affaire à de simples assertions, parfois sans théorie.

La première assertion, est un grand classique de la ligne de défense des réformes néolibérales du droit du travail : le caractère pléthorique du code du travail jouerait contre l'emploi. Trop étoffé, il se serait mué en épouvantail, effarouchant les employeurs qui veulent embaucher. Au lieu de protéger les travailleurs, il les plongerait dans l'insécurité en alimentant le chômage. Les discours contre les lois qui protègent les travailleurs ne sont pas nouveaux, ils remontent à la fin du XIXe siècle et resurgissent régulièrement¹⁵. Ils ont fait leur grand retour au milieu des années 2000 : reprenant une des antiennes du patronat, d'« éminents économistes » comme Olivier Blanchard et Jean Tirole (2003) ou Pierre Cahuc et Francis Kramarz (2004) avaient ainsi plaidé, au nom de l'efficacité économique, pour une simplification du code du travail, un contrat de travail unique et des licenciements facilités.

Barthélémy et Cette (2013) reprenaient cette idée selon laquelle « *le droit social français se caractérise par un haut niveau de rigidités préjudiciable à la performance*

¹⁵ Le code du travail date de 1910. Auparavant, la législation protégeant les travailleurs faisait partie du code civil ; tel était le cas de la loi réglementant le travail des enfants en 1841, de celle autorisant les syndicats en 1884, ou de celle instaurant le contrat de louage de service sans limitation de durée.

macroéconomique du pays ». Même idée sous la plume de Badinter et Lyon-Caen (2015) : « *la vision d'un droit du travail perçu comme une forêt trop obscure et hostile pour qu'on s'y aventure joue contre le recrutement des salariés complémentaires dans les petites et moyennes entreprises* ». Cette et Barthélémy (2015) enfoncent le clou : le droit du travail en France serait « *essentiellement réglementaire, basé sur une profusion de textes constituant un ensemble d'une complexité sans équivalent parmi les pays développés* », « *préjudiciable simultanément à la fonction protectrice du droit social et à l'efficacité économique* ». L'approche du rapport Combrexelle est plus subtile, reflétant peut-être le compromis délicat entre les rapporteurs¹⁶. Le code du travail y est mis en cause, mais de manière indirecte, avec l'emploi du conditionnel : « *le code du travail serait l'illustration de l'économie administrée et réglementaire dans laquelle se situe notre pays* » (p. 31). Il est présenté comme négatif pour l'emploi mais de manière diffuse : « *notre code est sans doute l'une des causes des évolutions précédemment signalée* » (p. 36), appelant à une réforme ne se limitant pas au « *code du travail si elle veut avoir des effets sur l'emploi, le travail et les entreprises* » (p. 45).

La deuxième assertion met en avant l'idée que le droit du travail favoriserait les « *insiders* » au détriment des « *outsiders* », opposant ceux qui sont installés dans un emploi stable aux précaires, aux chômeurs ou aux jeunes sans emploi. Autrement dit, le droit social protégerait les stables, abandonnant les plus précaires à leur sort. L'Institut Montaigne dénonce ainsi une « *tradition française d'interventionnisme législatif, récurrente et envahissante (...) privilégiant le toujours plus au détriment des outsiders* » (p. 15). Le rapport Combrexelle avance quant à lui que « *la négociation collective a tendance à accentuer la dualité du marché du travail* » (p. 30). On retrouve là un argument de l'approche économique néoclassique considérant que les institutions sont une rigidité empêchant l'équilibre du marché du travail et la résorption du chômage. Ici, c'est la législation et l'action des salariés (les « *insiders* ») eux-mêmes pour protéger leur emploi qui seraient en cause.

La troisième assertion consiste à dire qu'il faudrait favoriser la négociation d'entreprise au nom de l'efficacité. C'est la plus fragile, car elle n'a aucun fondement théorique. Les rapports convergent néanmoins pour faire de la négociation d'entreprise le nouvel espace de dialogue social à privilégier. L'Institut Montaigne affirme que l'entreprise est le « *cadre naturel [sic] de la négociation sociale* » (p. 25) et qu'il faut sortir l'accord

¹⁶ La rédaction de ce type de rapport relève souvent de l'équilibrisme, à la recherche d'un compromis entre les membres du groupe de travail et les points de vue des personnes auditionnées. La lecture du rapport peut laisser une impression de flou, d'assertions contradictoires. Le fil directeur donné par les préconisations est néanmoins sans ambiguïté.

d'entreprise d'une « *position de soumission juridique ne favorisant ni l'efficacité économique ni la recherche de compromis équilibrés* » (p. 31). Quant au rapport Combrexelle, on a noté plus haut qu'il invoque la « *proximité* » et la « *rapidité d'adaptation* » à l'appui de la négociation d'entreprise. Mais l'assertion est là encore servie toute crue, sans argument ni théorie. La performance qu'il s'agit d'atteindre n'est pas définie : une performance comment et pour qui ?

Un droit du travail sous pression

Ces différents rapports montrent à quel point le droit du travail se trouve aujourd'hui sous la pression d'impératifs néolibéraux, énoncés par le patronat, repris par le gouvernement et ses experts, juristes comme économistes, sous couvert des arguments de l'économie néoclassique.

Or l'approche économique néoclassique du marché du travail, ramenant les comportements sur ce marché à des calculs d'individus rationnels, est aveugle non seulement au rôle du niveau de l'activité économique, mais aussi à celui des rapports de force, des rapports entre travail et capital. Lui échappe en particulier ce qui est au fondement même du droit du travail : le rapport de subordination du salarié à son employeur, qui exerce sur lui un contrôle hiérarchique. C'est précisément la première raison d'être du droit du travail que de « *'civiliser' le pouvoir patronal, en le dotant d'un cadre juridique là où il s'exerce, c'est-à-dire dans l'entreprise* » (Supiot, 1994). Ce fondement du droit du travail lui échappant, la théorie économique néoclassique (et la série de rapports qu'elle a inspirés) considère le droit comme une source de coût plutôt que comme un cadre de la prise de décision économique permettant de réduire l'incertitude (Eymard-Duvernay, 2004). Pourtant, la réduction de l'incertitude est une source du droit du travail : soucieux de se prémunir contre des procès à l'issue incertaine, notamment sur le plan pénal, le patronat a œuvré à la construction d'un principe de responsabilité sans faute, donnant naissance à la notion de risque social et fondant le principe de subordination (Ewald, 1986).

Aveugles aux relations de subordination qui se nouent dans les entreprises, les rapports cités plus haut font de l'effacement du code du travail au profit des accords de branche et d'entreprise une urgence pour simplifier le droit. C'est une remise en cause sans équivoque de la hiérarchie des normes et du principe de faveur¹⁷. Or ces derniers trouvent précisément leur raison d'être dans la subordination des salariés à leur employeur. Car c'est au niveau de l'entreprise que la subordination des salariés les

¹⁷ Cf. *supra*, note 11.

affaiblit le plus, notamment lorsqu'il s'agit de négocier des compromis autour de questions présentées comme mettant en jeu la survie de l'entreprise ou la sauvegarde des emplois.

On peut enfin s'étonner que les partisans des réformes s'inquiètent autant des problèmes que poserait le droit du travail aux employeurs, sans prêter attention aux règles fiscales ou commerciales, pourtant elles aussi particulièrement complexes. Ces règles sont un appui au fonctionnement de l'entreprise. Pourquoi en irait-il autrement du droit du travail ?

Aujourd'hui, le rapport Badinter (2016) va jusqu'à proposer, dès le premier article (sur les 61 que compte son rapport), que « *les nécessités du bon fonctionnement de l'entreprise* » puissent justifier de limiter « *les libertés et droits fondamentaux* » des salariés. Souvenons-nous qu'Antoine Lyon-Caen, aujourd'hui ardent réformateur, estimait auparavant que le droit du travail ne pouvait être réduit « *à un simple instrument au service de l'efficacité économique, ou à un ensemble de contraintes qui entraveraient la liberté des acteurs. [Les juristes qui ne s'inscrivent pas dans une vision déterministe du droit] refusent aussi de le voir comme l'instrument tout puissant de la réforme, comme si la règle de droit produisait mécaniquement des effets. De façon plus complexe, ils font valoir le pluralisme des visées du droit du travail, et la difficulté à isoler des effets spécifiques d'une règle, dont la mobilisation par les acteurs échappe aux intentions de ses auteurs* » (Lyon-Caen, Affichard, 2008, p. 26). Mais c'était à l'époque où il considérait que le droit du travail était protecteur et permettait de participer à l'acceptabilité des décisions prises au sein de l'entreprise.

3. Trente ans de réformes néolibérales du marché du travail

Il est de bon ton de dire que la France est frappée d'immobilisme, que ce pays – contrairement à ses voisins européens – est impossible à réformer. Pourtant, en faisant un retour sur les réformes engagées depuis le milieu des années 1980, et plus encore sur celles qui se sont succédé à un rythme accéléré à partir de la fin des années 1990 et du début des années 2000, on ne peut qu'être saisi par leur nombre et leur ampleur.

Avant d'aborder les réformes elles-mêmes, cette section analysera la manière dont elles sont fabriquées par les experts et interrogera les raisons qui peuvent expliquer la multiplication de ces réformes.

La fabrique des réformes

L'actualité qui est celle de l'urgence à réformer le droit du travail illustre bien la manière dont se sont mises en place les réformes néolibérales du marché du travail ces trente

dernières années en France, à coup de déclarations gouvernementales, et de rapports publics soulignant l'(indiscutable) urgence à réformer tel ou tel aspect du marché du travail. Les contributions, très convergentes des rapports, sont portées par des experts, souvent économistes mais aussi dans le cas des propositions de réformes du droit du travail, par des juristes.

L'offensive récente sur le code du travail s'est, on l'a dit, ouverte par la publication de la contribution de Badinter et Lyon-Caen en juin 2015 ; elle a été suivie par les propositions portées par l'Institut Terra Nova (Cette, Barthélémy, 2015), par l'Institut Montaigne, et par le Rapport Combrexelle fin septembre 2015, puis par le Rapport Badinter en janvier 2016. La communauté des points de vue exprimés dans ces travaux n'est sans doute pas sans lien avec la circulation d'un petit nombre de contributeurs entre les instances. Ainsi le groupe de travail de l'Institut Montaigne a auditionné Jacques Barthélémy. Le groupe de travail appuyant la rédaction du rapport Combrexelle était constitué, entre autres, d'Antoine Lyon-Caen ainsi que de Pierre Cahuc et de Jean-Dominique Simonpoli, tous deux membres de l'Institut Montaigne. La commission Combrexelle a auditionné, entre autres, Robert Badinter. Enfin, les rapports se citent les uns les autres...

Le mode d'élaboration des réformes suit fréquemment un semblable schéma. Des experts (souvent des économistes néolibéraux) contribuent à mettre sur le devant de la scène un problème prioritaire, présenté comme un mal français qu'il est urgent de traiter par une réforme : remise à l'emploi (« activation ») des chômeurs ou allocataires de minima sociaux qui seraient piégés dans des allocations trop généreuses, modernisation d'un service public de l'emploi trop complexe, réduction du coût du travail qui pèserait sur la compétitivité des entreprises, simplification du droit du travail dans les méandres duquel les employeurs se perdraient au risque de ne plus oser embaucher... Ces experts en petit nombre contribuent de manière récurrente aux rapports demandés par l'administration (notamment aujourd'hui France stratégie) ou par des *think tank* comme Terra nova ou l'institut Montaigne. Leur expertise, très bien relayée par les médias, circonscrit les priorités politiques, limitant de fait les débats publics autour des réformes.

Ces réformes, alimentés par des rapports obéissant souvent à une commande publique sont à l'agenda depuis une trentaine d'années. Quelques exemples de la longue litanie des rapports publics ayant inspiré des réformes néolibérales du marché du travail suffisent à illustrer la variété des priorités politiques depuis la fin des années 1980 (voir le Tableau 1 en annexe, qui illustre ce point à partir de quelques exemples de rapports publics).

Comment en sommes-nous arrivés là ?

Les réformes du marché du travail se sont peu à peu attaquées aux protections des travailleurs qui s'étaient renforcées après la seconde guerre mondiale. Si elles sont aujourd'hui en tête de l'agenda gouvernemental, elles ne se sont imposées que lentement entre le milieu des années 1980 et le début des années 2000. Elles ont participé de la rupture avec le modèle d'intervention des politiques publiques des Trente glorieuses.

La période des Trente glorieuses était caractérisée par un modèle d'intervention combinant des politiques macroéconomiques d'inspiration keynésienne soutenant la reconstruction, la croissance et l'emploi, et des politiques de l'emploi qui étaient d'abord des politiques de main d'œuvre privilégiant la formation et la mobilité afin de satisfaire les besoins de qualification des entreprises. Ce modèle d'intervention s'est trouvé confronté à partir du milieu des années 1970 aux chocs pétroliers et à la crise, à la montée du chômage, mais aussi à l'ouverture croissante des économies et à l'approfondissement de la construction européenne, autant d'éléments qui ont contribué à le fragiliser. En France, au début des années 1980, les mesures de l'emploi, ciblées sur les jeunes et les chômeurs de longue durée se sont développées, tandis que les droits à indemnisation du chômage ont commencé à se réduire. La politique macroéconomique de relance menée en 1981 a eu des effets positifs sur l'emploi, mais elle a aussi, l'ouverture de l'économie française sur l'Europe aidant, creusé le déficit extérieur. C'est dans ce contexte que le gouvernement socialiste a décidé du tournant de la rigueur budgétaire en 1984 pour se convertir au capitalisme et au marché.

Dans les trente années qui ont suivi, le processus de mise en place d'une monnaie unique, les critères de convergence, le Pacte de stabilité et le Pacte budgétaire, ont privé la France – comme les autres États membres de la zone euro – de l'instrument monétaire, tout en verrouillant l'usage des instruments budgétaires. La crise financière aidant, c'est l'ensemble des États membres de la zone euro (voire de l'Union européenne) qui s'est trouvé piégé dans l'austérité. Entre temps, la protection sociale et l'emploi étaient déjà devenus des variables d'ajustement. Les « réformes structurelles » néolibérales du marché du travail avaient notamment fait leur entrée dans la coordination des politiques de l'emploi, à la faveur de la mise au pas de la stratégie européenne pour l'emploi, désormais explicitement subordonnée aux critères macroéconomiques de stabilité. Lors de la récession, à défaut de pouvoir mener des politiques de relance de l'activité et de la demande intérieure, et dans un contexte d'atonie de la demande extérieure, les États membres ont cherché à se lancer dans une course à la compétitivité par les prix. Faute de pouvoir décider d'une dévaluation

monétaire, certains au sein de la zone euro ont mené (parfois sous la contrainte de la Troïka) des politiques de « dévaluation interne » combinant baisse des salaires, hausse du temps de travail et coupes sociales... et approfondissant la crise.

En France, le tournant du milieu des années 1980 a été celui du renoncement aux politiques de relance keynésiennes et au plein emploi, renoncement illustré par la reprise du slogan énoncé en 1974 par le chancelier Helmut Schmidt : « *les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain et les emplois d'après-demain* ». Il a aussi été celui de la montée en puissance de politiques de l'emploi donnant la priorité à un traitement démographique (et comptable) du chômage : développement des préretraites pour favoriser une sortie plus précoce des travailleurs vieillissant et allongement de la durée des études pour retarder l'entrée des jeunes sur le marché du travail et améliorer leurs chances d'insertion. Les politiques de l'emploi en plein essor se sont aussi diversifiées, alternant des mesures relevant déjà de ce qui constitue le cœur des réformes structurelles néolibérales actuelles et des mesures qu'on pourrait qualifier de réformes structurelles de gauche, comme la réduction du temps de travail. Ainsi, on trouve dès les années 1980 et 1990 des mesures de flexibilisation du marché du travail (fin de l'autorisation administrative de licenciement en 1986, soutien au développement du temps partiel, facilitation du recours au CDD), d'intéressement à la reprise d'un emploi pour les chômeurs (possibilité en 1986 de combiner un revenu d'activité de 78 heures dans le mois avec une indemnité de chômage, dégressivité de l'assurance chômage en 1992), ou de baisse du coût du travail par la réduction des cotisations sociales employeurs (dès 1993).

Dans la deuxième moitié des années 1990, les politiques de réduction de la durée collective du temps de travail (loi de Robien) puis de réduction de la durée légale du travail (lois Aubry sur les 35 heures) ont constitué une singularité des politiques de l'emploi françaises, sans équivalent en Europe. Ces politiques qui ont contribué à créer des emplois sans dégrader la compétitivité des entreprises et à un coût raisonnable pour les finances publiques (Erhel, 2006) ont pourtant été abandonnées au début des années 2000, au profit des réformes néolibérales promues dans toute l'Union européenne. En multipliant ces réformes visant notamment à flexibiliser le marché du travail et à réduire le coût du travail, la France est entrée de plain-pied dans la course européenne à la compétitivité et au moins disant social... sans succès.

4. Les réformes du marché du travail ont déjà eu lieu... sans succès

Les réformes néolibérales du marché du travail, qui touchent au contrat de travail et aux relations professionnelles et qui travaillent les politiques de l'emploi, les politiques

sociales et les institutions de l'emploi, donnent l'image d'un mille-feuille. Apparemment anodines lorsqu'elles sont prises isolément, ces réformes convergent dans une même direction, celle de la mise en place d'un marché du travail de moins en moins régulé par les pouvoirs publics et de plus en plus régi par des interventions privées, au nom de principes tels que la « flexicurité », la « dé-segmentation » du marché du travail (qui désigne ici un nivellement par le bas des contrats de travail), la « modernisation » de la protection sociale et du service public de l'emploi ou la baisse des « charges » patronales. Autant de principes défendus par les institutions de l'Union européenne et repris avec zèle par les experts néolibéraux qui en France écrivent l'agenda des réformes.

Nous examinerons ici ce mille-feuille de réformes en commençant par celles qui ont cherché à flexibiliser les contrats de travail et à laisser plus de place à la négociation collective (1). Ensuite, nous analyserons les réformes dites « d'activation » visant à agir sur l'offre de travail pour remettre les chômeurs en emploi (2) et celles misant sur la demande de travail et sur la compétitivité des entreprises par la réduction du coût du travail pour les employeurs (3). Cet examen montrera que les réformes néolibérales ne sont ni des instruments efficaces ni des instruments pertinents de lutte contre le chômage. Elles secrètent des fruits amers : précarisation des emplois, appauvrissement des chômeurs et des allocataires de minima sociaux, fragilisation du financement de la protection sociale.

Flexibilisation des contrats de travail et remise en cause de la hiérarchie des normes

Force est de constater que le code du travail n'a pas été gravé dans le marbre. Non seulement il a été réécrit plusieurs fois depuis son origine entre 1910 et 1927 (notamment en 1973 et en 2007-2008) mais il a continûment évolué sous l'influence des changements de la législation (les lois Auroux de 1982 ont conduit à revoir plus de 300 articles du code de 1973) ou de la négociation collective (les accords nationaux interprofessionnels, comme l'ANI du 11 janvier 2013).

Le code du travail est bien une matière vivante, il a été souvent réformé en lien avec la négociation collective et les demandes des organisations patronales et des syndicats de salariés. Mais en période de chômage massif, comme c'est le cas en France depuis les années 1980, le patronat s'est trouvé en position de force dans les négociations pour réclamer et obtenir des réformes à son avantage. De fait, ces trente dernières années, le droit du travail a été réformé et s'est complexifié avant tout pour satisfaire à des demandes patronales. Il a surtout remis en cause des protections qui avaient été accordées aux salariés pour contrebalancer leur subordination à l'autorité de l'employeur. La mise en place et l'assouplissement des régimes dérogatoires sur les

contrats de travail atypiques (intérim, CDD, travailleurs détachés, etc.) ou sur la flexibilité du temps de travail en fournissent de bonnes illustrations. Avec le Contrat nouvelles embauches mis en place en 2005, le patronat avait même réussi à obtenir un contrat de travail jugé ensuite non conforme au droit international par l'Organisation internationale du travail (du fait de sa période d'essai de deux ans permettant un licenciement sans cause réelle et sérieuse). Ce contrat a finalement été abrogé en 2008. Au total, les multiples dérogations demandées et obtenues par le patronat sont à l'origine d'une très grande part de la complexité actuelle du code du travail (et de son Livre 2). Pour reprendre les termes de Gérard Filoche, on pourrait dire que « *la séparation du Medef et de l'État est donc la première des conditions à l'obtention d'un code du travail et d'un code de la sécurité sociale qui ne soient ni obèses, ni obscurs, ni inquiétants* »¹⁸ !

Quels sont les effets de ces réformes ? L'un des arguments mobilisé par des économistes néolibéraux est qu'il existerait une relation positive entre le niveau de la législation protectrice de l'emploi¹⁹ et celui du chômage. Autrement dit, la législation protégeant les salariés détruirait des emplois, et la détricoter en créerait. On ne dispose pas d'évaluation de l'impact sur l'emploi des réformes françaises qui ont contribué à flexibiliser les contrats de travail, mais les études comparatives menées, y compris par les institutions à la pointe du néolibéralisme comme l'OCDE, ne permettent pas de mettre en évidence un effet bénéfique. En 1994, l'OCDE plaidait dans ses « *Perspectives de l'emploi* » pour la mise en place de réformes structurelles, un mot doux pour parler de l'assouplissement du droit du travail en matière d'embauche et de licenciement. Dix ans plus tard, l'institution était plus nuancée, constatant que si les indicateurs de protection de l'emploi s'étaient « *améliorés* » (le niveau de protection s'étant réduit) dans la plupart des pays, il n'était possible d'en inférer aucun effet sur le niveau du chômage : « *il est encore difficile de déterminer si les réformes structurelles ont induit une régression durable du chômage* »²⁰. C'est dire si le niveau du chômage et les créations d'emploi dépendent d'autres facteurs que du droit du travail !

Cette conclusion de l'OCDE peut se lire comme un aveu d'échec. Les réformes réduisant la protection des salariés n'ont pas induit de régression du chômage. Pourquoi ? Aujourd'hui, il est clair que le chômage est d'abord alimenté par la récession et par les

¹⁸ Voir le billet de son blog intitulé « Le code du travail... Obèse, obscur, inquiétant ? » (en réponse à MM. Badinter et Lyon-Caen) » 1^{er} juillet 2015.

¹⁹ Voir Raphaël Dalmasso (2014) et Thierry Kirat (2007) pour une analyse critique des indicateurs de la législation protectrice de l'emploi.

²⁰ OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi*, Introduction.

politiques d'austérité qui réduisent le pouvoir d'achat des populations et vident les carnets de commande des entreprises. Quant aux conséquences de la déréglementation de l'emploi, elles sont déjà très visibles. D'une part, celle-ci a contribué à la lente montée de la précarité qui touche aujourd'hui plus particulièrement certaines catégories de salariés, notamment les jeunes de 15 à 24 ans (en France, moins de la moitié de ceux qui sont en emploi ont un CDI), et les femmes (30% des femmes en emploi travaillent à temps partiel). D'autre part, elle incite les entreprises à ne s'ajuster aux évolutions de l'activité économique que sur un registre quantitatif, celui de la flexibilité externe, en jouant sur les flux d'embauche et de licenciement. Cela se fait au détriment d'autres modes d'adaptation relevant de l'innovation ou de la flexibilité interne et mobilisant des stratégies de plus long terme : montée en gamme, formation des salariés, valorisation de leurs savoir-faire, réduction du temps de travail, chômage partiel, etc.. Or ces derniers modes d'ajustement sont essentiels à la compétitivité économique. C'est bien une stratégie de flexibilité interne (et non les réformes Hartz) qui a permis à l'Allemagne d'éviter une forte montée du chômage lors de la récession de 2008... et de conserver une main-d'œuvre opérationnelle autorisant la reprise rapide de l'activité dès que les exportations sont reparties (Duval, 2013 ; Lehdorff, ed. 2012, 2015). En revanche, les réformes italiennes de libéralisation du marché du travail ont incité les entreprises à des ajustements privilégiant la baisse des coûts à l'investissement dans l'innovation, ce qui a conduit à une stagnation de la productivité et à une perte de compétitivité (Fana, Guarascio, Cirillo, 2015).

Pourtant, les tenants des réformes néolibérales continuent à réclamer davantage de flexibilité. Considérant que le code du travail ne se transforme pas assez vite et reste une source de « rigidités » sur le marché du travail, ils demandent qu'il soit réduit aux « grands principes » (Badinter et Lyon-Caen, 2015) ou à des règles « *d'ordre public absolu* » (Cette et Barthélémy, 2015). Il s'agit ici de laisser une plus grande place à la négociation en allant toujours plus loin dans la remise en cause des protections des salariés, de la hiérarchie des normes et du principe de faveur. Cette remise en cause n'est pas une nouveauté. Sans entrer dans une description détaillée des réformes touchant au droit du travail, on peut noter qu'elle est bien entamée depuis les années 1980, des lois Auroux de 1982 à la loi Fillon de 2004 en passant par les lois Aubry de 1998 et 2000 (Tableau 2 en annexe).

Souvent présentées comme favorisant des accords donnant-donnant au niveau interprofessionnel, au niveau des branches ou de l'entreprise, les réformes du droit du travail ont ouvert la voie à une précarisation accrue des salariés. Tel accord ou telle loi a réaffirmé la primauté du CDI mais en étendant les possibilités de recours au CDD d'usage et en instaurant une nouvelle modalité de rupture (« rupture conventionnelle »)

du contrat de travail (ANI du 11 janvier 2008 et loi du 25 juin 2008 « portant modernisation du marché du travail »), qui a de fait considérablement « flexibilisé » les CDI²¹. Tel autre a renforcé les droits individuels et leur portabilité mais en introduisant plus de flexibilité au nom de la compétitivité (ANI du 11 janvier 2013, traduit dans la mal nommée loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi). Loin de renforcer le rôle des salariés dans le dialogue social, ces réformes l'ont affaibli, à l'image de la loi Macron du 6 août 2015 qui remet en cause le rôle des Prud'hommes. Au total, les réformes ont ainsi très sensiblement accru la flexibilité de l'emploi, avec parfois de modestes et incertaines contreparties s'agissant de la sécurisation des salariés.

Faut-il aller plus loin en donnant plus de place aux négociations d'entreprises ? Celles-ci peuvent être utiles pour s'entendre de manière concrète sur l'organisation du travail. Mais si elles portent sur les salaires et le temps de travail en étant dérogoires à la loi, du fait de la position de faiblesse des salariés dans la négociation, elles risquent de conduire à des accords en leur défaveur. Quant aux créations d'emploi à en attendre, les accords de maintien de l'emploi mis en place par la loi dite de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013 sont un cas d'école. La loi prévoit que les entreprises en difficulté puissent négocier et signer un accord pour réduire temporairement le temps de travail et les salaires. Ces accords ont été un flop : seulement une dizaine a été signée. Les emplois dont on nous promettait la sauvegarde n'ont évidemment pas été au rendez-vous.

Le législateur légitime depuis longtemps la production de normes à tous les niveaux, y compris celui de l'entreprise. La négociation d'entreprise a deux caractéristiques : c'est une pratique de grandes entreprises et elle induit au sein d'un même « métier » un traitement différencié des salariés. Comme le montrent les chiffres du ministère du travail (Dares, 2014), si près de 95 % des entreprises de plus de 500 salariés négocient au moins une fois dans l'année, c'est le cas de seulement 8 % de celles de moins de 49 salariés – où travaillent plus de 40 % des salariés. La régulation au niveau de la branche permet de contrebalancer ce déséquilibre : en régulant les relations professionnelles au niveau du « métier », elle en fait bénéficier l'ensemble des salariés de la branche. Cette pratique de négociation de branche, si elle a été encadrée par le législateur, a une justification économique qui est, en se donnant des règles de fonctionnement propres

²¹ Un rapport récent du Centre d'études de l'emploi (Dalmaso *et al.* 2016) montre à quel point les ruptures conventionnelles, qui rencontrent un grand succès, facilitent les ruptures de contrats de travail en CDI.

à une communauté de métier, d'empêcher que la concurrence ne soit faussée par des règles sociales qui ne s'appliqueraient pas à toutes les entreprises.

Privilégier la négociation d'entreprise – c'est le cas depuis plusieurs années sur un certain nombre de thèmes comme le temps de travail, l'épargne salariale, mais aussi l'égalité entre les femmes et les hommes – c'est prendre le risque d'accentuer un régime à deux vitesses, entre d'un côté des grandes entreprises en mesure d'accorder des droits supplémentaires à leurs salariés et de l'autre des petites entreprises relevant du droit commun. Pour faciliter la négociation d'entreprise au sein des petits établissements où les délégués syndicaux sont peu ou pas présents, le législateur a ouvert la possibilité de négociations atypiques, en mobilisant par exemple des élus du personnel ou en proposant des pratiques référendaires. Mais une étude récente (France stratégie, 2014) a mis en évidence le faible recours à ces négociations dérogatoires.

Promouvoir la négociation d'entreprise nécessiterait un travail préalable de réflexion sur les transformations du pouvoir économique, sur les lieux de décision (le groupe ? le territoire ?). À occulter cette question, on court le risque de créer les conditions d'une négociation formelle qui transforme le dialogue social en une « *autoréglementation patronale* » (Supiot, 1994, p. 175). Miser sur la négociation collective au niveau des branches ou des entreprises dans le contexte français des relations professionnelles, c'est mettre la charrue avant les bœufs : ce n'est pas comme s'il existait en France une codétermination dans les entreprises, comme c'est le cas en Allemagne par exemple où la négociation collective joue un plus grand rôle.

Activation des politiques de l'emploi et des politiques sociales

Une deuxième tendance des réformes du marché du travail en France est celle de l'activation des chômeurs et des allocataires de minima sociaux. Depuis les années 1980, et plus encore depuis la fin des années 1990 sous l'influence de la stratégie européenne pour l'emploi, on a assisté à une série de réformes ayant pour objectif affiché de rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi. L'idée qui sous-tend ces réformes est qu'il vaut mieux que les dépenses publiques soutiennent une personne qui travaille plutôt qu'une personne qui ne travaille pas.

Dans les années 1980, cette idée s'est surtout traduite par la recherche d'une activation des seules dépenses pour l'emploi, consistant à en consacrer une plus grande part aux mesures dites « actives » (emplois aidés, formations) tout en réduisant la part des dépenses d'indemnisation du chômage (dites « passives »). À partir des années 1990, l'activation s'est concentrée sur les demandeurs d'emploi, c'est à dire sur l'offre de travail. Elle a d'abord donné lieu à une série de reformatages des allocations de chômage afin de renforcer les incitations à reprendre un emploi. Elle s'est ensuite étendue dans

les années 2000 à tous les adultes en âge de travailler (tout en faisant reculer l'âge actif) : femmes, travailleurs vieillissant (« seniors »), et allocataires de minima sociaux. Enfin, elle a mobilisé une « modernisation » du service public de l'emploi, l'appelant à se réformer pour mener une politique dite « préventive », passant notamment par un accompagnement systématique des chômeurs et des allocataires de minima sociaux pour favoriser leur retour à l'emploi.

Cette tendance à l'activation s'est déroulée en France comme en Europe dans un climat d'urgence à réformer. Dès les années 1980, la montée du chômage a mis les comptes sociaux, notamment celui de l'assurance chômage géré par l'Unedic, dans le rouge, conduisant à un durcissement des règles d'indemnisation. Dans ce contexte, qui était aussi celui d'une lente montée des emplois atypiques, permettre aux demandeurs d'emploi de combiner plus facilement leurs indemnités de chômage avec un revenu d'activité (cette activité fut-elle un petit boulot), est apparu comme offrant des perspectives de rationalisation des dépenses d'indemnisation. Cette possibilité qui existait à titre dérogatoire (et sur autorisation d'une commission paritaire) dès l'origine de l'assurance chômage a été étendue en 1986 : les demandeurs d'emploi travaillant au plus 78 heures dans le mois ont été autorisés à combiner un revenu d'activité (souvent un emploi à temps partiel ou de courte durée) avec leurs indemnités de chômage. Les règles de cumul n'ont cessé d'être modifiées au fil du temps, généralement dans le sens d'un assouplissement plutôt que l'inverse : relèvement du seuil horaire ou du seuil de rémunération permettant le cumul, etc. (voir Tableau 3 en annexe). On a ainsi assisté à l'institutionnalisation de situations intermédiaires entre l'emploi et le chômage, les demandeurs d'emploi devenant plus nombreux à effectuer une activité précaire tout en percevant des indemnités de chômage.

À partir des années 1990, les politiques d'activation ont changé de forme, passant d'une activation des dépenses à une activation des personnes d'âge actif, avec des discours et des dispositifs tendant à faire de ces personnes les responsables de leur situation et de leur retour à l'emploi. L'activation des demandeurs d'emploi a en ainsi été soutenue par un discours présentant l'indemnisation du chômage comme porteuse du risque de décourager l'emploi, de piéger les chômeurs dans le chômage. La montée du chômage a alors été présentée non comme la raison d'être de la protection sociale mais comme sa conséquence. Et les mesures d'incitation à l'emploi sont devenues l'alpha et l'oméga de la lutte contre le chômage.

L'idée qu'il fallait inciter économiquement les demandeurs d'emploi à reprendre un emploi a été avancée à l'appui de la transformation en 1992 de l'Allocation de base de l'assurance chômage (AB) en une Allocation unique dégressive (AUD), la dégressivité

(réduction par palier tous les quatre mois) des allocations étant censée pousser les chômeurs indemnisés à rechercher plus rapidement un emploi. Cette réforme a toutefois vraisemblablement été décidée avant tout pour rétablir l'équilibre des comptes de l'Unedic, en quoi elle s'est avérée être un succès, davantage que dans la lutte contre le chômage – sur lequel elle n'a pas eu d'effet²². En 2001, l'AUD a été remplacée par l'Allocation de retour à l'emploi (ARE) mettant fin à la dégressivité. Ce changement n'a pas marqué la fin de l'activation des demandeurs d'emploi, bien au contraire, la contrepartie de la fin de la dégressivité étant un renforcement de l'activation sous la forme d'un accompagnement systématique et obligatoire vers l'emploi dans le cadre du Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE). Décidé dans un contexte de croissance, cet accompagnement devait amener les demandeurs d'emploi à accepter des emplois dans les secteurs en tension (le patronat parlant à l'époque de « pénuries de main-d'œuvre »). Mis en œuvre en période de ralentissement économique, le PARE n'a pas plus que l'AUD constitué un succès dans la lutte contre le chômage. En effet, si l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi peut favoriser l'insertion à court terme de ceux qui en bénéficient, sa généralisation se traduit surtout par des « effets d'éviction » (les demandeurs d'emploi accompagnés obtiennent un emploi les premiers, au détriment de ceux qui ne le sont pas) ; il n'a pas d'effet sur le volume global des emplois (Behagel *et al.*, 2013).

À la fin des années 1990 et au début des années 2000, l'activation s'est étendue aux femmes, aux « seniors » et aux allocataires de minima sociaux (ces derniers n'étaient pas jusqu'alors considérés comme des demandeurs d'emploi). Comme l'indemnisation du chômage, les minima sociaux ont été soupçonnés d'exercer un effet désincitatif au retour à l'emploi et d'enfermer leurs allocataires dans l'assistance sans les sortir de la pauvreté – à tort (Zajdela, 2009). Les mécanismes d'intéressement au retour à l'emploi ont ainsi été renforcés pour l'Allocation spécifique de solidarité (ASS) qui indemnise sous condition des demandeurs d'emploi ayant épuisé leur droit à l'assurance chômage, le Revenu minimum d'insertion (RMI) et l'Allocation de parent isolé (API). La création Revenu de solidarité active (RSA) qui a remplacé le RMI et l'API en juin 2009 marque le point culminant de cette tendance : le dispositif incitatif (le RSA activité) a été reformaté afin que chaque heure travaillée rapporte, un accompagnement systématique des allocataires en dessous d'un certain seuil de revenu d'activité a été mis en place, et le

²² Dormont *et al.* (2001) ont même estimé que la mise en place de l'AUD avait ralenti le retour à l'emploi, surtout pour les plus qualifiés. Pour ces demandeurs d'emploi qui ont moins de difficulté à retrouver un emploi, le système précédent provoquait une perte importante de revenu après un an et se traduisait par un pic de retour à l'emploi. Avec l'AUD, la baisse progressive de leur revenu de remplacement a supprimé cet effet. L'effet de l'AUD a été globalement à l'opposé de celui recherché.

RSA activité a été étendu aux travailleurs pauvres. Comme l'ont montré les évaluations du RSA, le dispositif n'a eu aucun impact sur le taux global de retour à l'emploi des allocataires et pratiquement aucun effet sur la pauvreté (Bourguignon, dir. 2011, Eydoux et Gomel, coord. 2014).

Cette stratégie d'activation s'est appuyée sur le service public de l'emploi chargé de la mettre en œuvre. En France comme dans de nombreux pays d'Europe (van Berkel *et al.*, 2011, Eydoux, Béraud, 2011), elle a mobilisé une externalisation des services vers une gamme variée d'intermédiaires associatifs ou privés, transformant la nature du service public de l'emploi... Après qu'une série de rapports publics (Marimbert, 2004 ; Balmary, 2004 ; Cahuc et Kramartz, 2005 ; Boulanger, 2008 ; *etc.*) ait souligné la sa complexité et ait préconisé une « modernisation » pour améliorer ses performances.

Ces réformes (les principales sont résumées dans le Tableau 4 en annexe) dont l'objectif est d'améliorer l'efficacité du service public de l'emploi dans la lutte contre le chômage ont été dans plusieurs directions : décentralisation des compétences et des politiques vers les régions et les départements, développement de politiques de la performance et d'un nouveau management public, externalisation des services vers des opérateurs privés mis en concurrence, et développement de partenariats, de rapprochement ou de fusions entre intermédiaires de l'emploi – la fusion de l'ANPE et des Assedics en 2009 en étant une illustration. Les rares évaluations de ces réformes en ont montré les faibles résultats : elles ont manifestement eu peu d'effet sur le niveau du chômage. Ainsi, la décentralisation des politiques d'insertion des allocataires du RMI en 2004, puis du RSA en 2009, n'a pas donné lieu à une dotation suffisante des départements pour développer les politiques d'insertion dans un contexte de crise. De la même manière, l'arrivée en force d'opérateurs privés dans le service public de l'emploi n'a pas amélioré la qualité du service aux demandeurs d'emploi, au contraire puisque les évaluations ont montré que l'opérateur public (l'ANPE, aujourd'hui Pôle emploi) faisait mieux que le privé (Béhagel *et al.* 2009, Divay, 2009). Quant à la fusion de l'ANPE et des Assedic, ses effets sont difficiles à apprécier. Les objectifs de la réforme étaient de faciliter les démarches des demandeurs d'emploi et d'accroître la capacité de Pôle emploi à accompagner les demandeurs d'emploi. Avec un recul de quelques années, il apparaît que les difficultés (mal anticipées) de la réorganisation se sont conjuguées à la crise et à la hausse du nombre des demandeurs d'emploi à accompagner pour empêcher l'atteinte de cet objectif (Eydoux, Béraud, 2011).

Au total, la stratégie d'activation a largement reposé sur une politique visant à stimuler l'offre de travail des demandeurs d'emploi et des allocataires de minima sociaux par les incitations monétaires à l'emploi et par un accompagnement renforcé. Elle ne s'est

guère accompagnée d'une politique de stimulation de la demande de travail visant à favoriser les créations d'emploi, si ce n'est au moment des trente-cinq heures. Le volant des emplois aidés disponibles pour répondre à cette politique d'activation des personnes privées d'emploi n'a jamais été à la hauteur de leurs besoins d'emploi.

Comme l'ont montré les différentes évaluations, cette stratégie n'a pas porté ses fruits dans la lutte contre le chômage. Elle n'a pas non plus permis de réduire l'exposition à la pauvreté des demandeurs d'emploi et des allocataires de minima sociaux, au contraire, puisque l'évolution de leurs allocations n'a suivi ni celle du salaire minimum (le Smic), ni celle du revenu médian. En revanche, elle a sans doute obtenu de meilleurs résultats dans la maîtrise des coûts de la protection sociale des personnes privées d'emploi, les réformes s'affichant souvent à coût constant (réforme RSA en 2009, Prime d'activité en 2016). Le choix de calquer la nouvelle Prime d'activité sur le modèle du RSA activité plutôt que d'un crédit d'impôt comme la PPE traduit bien cette préférence du législateur : un droit quérable faisant l'objet d'un important non-recours a été choisi, au motif qu'un crédit d'impôt aurait été trop coûteux pour les finances publiques. Du point de vue du retour à l'emploi comme de la lutte contre la pauvreté, les résultats de la stratégie d'activation sont aussi décevants en France que dans le reste de l'Union européenne (Cantillon, 2010).

Baisse du coût du travail

Les réformes structurelles du marché du travail en France ont enfin recherché une baisse du coût du travail. Cela s'est traduit par une tendance de long terme à la « modération salariale », et par le développement des exonérations de cotisations sociales employeurs²³.

En France, où les cotisations sociales sont la source principale du financement de la protection sociale, il existe un débat récurrent sur le caractère trop élevé du salaire minimum et sur la lourdeur des « charges » sociales pesant sur les entreprises. Deux arguments sont fréquemment avancés contre le Smic et les cotisations sociales. Le premier est qu'en renchérissant le coût du travail, notamment pour les bas salaires, le Smic et les cotisations dissuaderaient les employeurs d'embaucher une main-d'œuvre non qualifiée devenue trop chère. Le second est que Smic et cotisations constitueraient un désavantage compétitif par rapport aux pays n'ayant pas de salaire minimum (ou un salaire minimum plus faible) et/ou par rapport à ceux qui financent leur protection sociale autrement que par les cotisations (ou dépensent moins pour leur protection

²³ Nous avons déjà présenté une note des Économistes atterrés à ce sujet (Eydoux, Math, Sterdyniak, 2014), dont nous re prenons ici certains des arguments.

sociale). Alors que la dévaluation monétaire est devenue impossible dans les pays de la zone euro, les entreprises françaises seraient en difficulté dans la concurrence mondiale du fait d'un Smic et de « charges » sociales trop élevés.

S'agissant des salaires, un débat a eu lieu en France sur le lien entre l'évolution du salaire minimum et de l'emploi. Deux économistes néolibéraux ont ainsi avancé qu'une hausse du Smic à hauteur de 1% « détruit ou empêche la création de 30 000 à 40 000 emplois » (Cahuc et Carcillo, 2012). Si ce chiffre était fondé, on imagine bien l'effet délétère qu'auraient pu avoir les revalorisations régulières du salaire minimum français sur l'emploi. Mais, même en cherchant bien, il n'est pas possible de lui trouver un fondement solide dans la littérature économique (Husson, 2016). Empiriquement, on n'observe pas un tel effet du salaire minimum. Au Royaume-Uni, l'instauration d'un salaire minimum en 1999 n'a pas détruit d'emplois. En Allemagne où un salaire minimum légal a été mis en place en janvier 2015, avec une revalorisation sensible des bas salaires, des débats ont bien eu lieu autour d'éventuels effets négatifs sur l'emploi ; mais de tels effets n'ont pas été observés. Au contraire, la revalorisation des bas salaires contribue dans ce pays à soutenir la demande intérieure.

En France, où la progression des salaires a été ralentie sur le long terme (Husson, 2012), il est difficile de défendre politiquement le gel ou la baisse du Smic. La baisse des cotisations sociales a été envisagée comme une solution pour stimuler la compétitivité et l'emploi sans agir directement sur les salaires, et même, selon certains, sans nuire au pouvoir d'achat des salariés. Et les entreprises ont obtenu d'importantes réductions de « charges », tant sociales (cotisations) que fiscales (impôts sur les sociétés) – en France comme d'ailleurs dans d'autres pays d'Europe.

La France mène depuis plus de vingt ans des politiques de baisse des cotisations sociales employeurs (voir Tableau 5 en annexe), dont le poids dans la valeur ajoutée des sociétés a baissé de 18,2 % en 1992 à 16,7 % en 2012.

Le premier dispositif d'exonération sur les bas salaires a été créé en juillet 1993. Il prévoyait alors une exonération des cotisations familiales employeurs, totale pour les salaires allant jusqu'à 1,1 Smic et de moitié entre 1,1 et 1,2 Smic. Il a été peu à peu élargi à des salaires de plus en plus élevés avant d'être remplacé en 2003 par le dispositif dit d'allègements « Fillon ». Entre temps, les lois de Robien (1996) et Aubry (1998 et 2000) sur la réduction du temps de travail avaient prévu des baisses de cotisations sociales réservées aux entreprises ayant mis en place la réduction du temps de travail. Le dispositif Fillon de 2003 a étendu les exonérations conditionnelles des lois Aubry à toutes les entreprises, qu'elles soient ou non passées à 35 heures. Dans ce dernier dispositif, les salaires versés inférieurs à 1,6 fois le Smic ouvraient droit à des

exonérations de cotisations employeurs famille, mais aussi maladie, maternité, invalidité, vieillesse et décès. Les entreprises de plus de 20 salariés bénéficiaient d'une exonération correspondant à 26 % du salaire brut, augmenté à 28,1 % pour les entreprises de moins de 20 salariés. Suite au rapport Gallois (2012) préconisant une politique plus active de réduction du coût du travail au nom de la compétitivité, ce seuil a été étendu en janvier 2013, dans le cadre du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), à des salaires plus élevés, jusqu'à 2,5 fois le Smic (il concernerait ainsi 80 % des salariés). Le Pacte de responsabilité a ensuite prévu une baisse de 1,8 points des cotisations famille employeurs jusqu'à 3,5 Smic.

Au total, les exonérations de cotisations sociales employeurs, ajoutées aux autres baisses de « charges », représentent des montants considérables. Après les 22 milliards d'exonérations de cotisations employeurs par an (pour l'année 2010) issus de l'empilement des dispositifs des années 1990 et 2000, les 6 milliards du Crédit impôt-recherche (CIR, un dispositif créé dans les années 1980 et progressivement étendu), les 6 milliards de baisse de la taxe professionnelle, les entreprises ont obtenu, suite au rapport Gallois (2012), la mise en place du CICE qui devait leur rapporter 20 milliards d'euros par an en année pleine, puis celle du Pacte de responsabilité qui devait y ajouter 10 milliards d'euros par an.

Les évaluations de ces dispositifs de baisse des cotisations montrent des résultats décevants. Elles divergent dans leurs méthodes et hypothèses d'estimation, et ont donné lieu à des résultats contrastés. Ainsi, les évaluations du dispositif de 1993 oscillent entre une estimation haute de 460 000 emplois créés ou sauvegardés en 5 ans, dont 220 000 emplois peu qualifiés et 240 000 emplois qualifiés (Crépon et Desplatz 2001), et une estimation basse de 150 000 emplois créés ou sauvegardés en faisant l'hypothèse d'un effet de substitution plus important entre le travail qualifié et le travail non qualifié (Gafsi *et al.* 2004). Les évaluations des effets du dispositif « Fillon » de 2003 donnent des résultats tout aussi contrastés. Alors que les premières évaluations estimaient le volume d'emplois créés ou sauvegardés en 5 ans entre 400 000 et 800 000, les suivantes faisaient état de résultat plus modestes en tenant compte des « effets induits », notamment par le financement des baisses de recettes de la protection sociale. Une évaluation de l'OFCE (Heyer et Plane, 2012) estimait ainsi à environ 500 000 le nombre des emplois potentiellement créés ou sauvegardés en 5 ans sans tenir compte du financement des baisses de recettes, mais à seulement 253 000 à 327 000 en tenant compte des effets de ce financement (différents selon le mode de financement). L'effet du dispositif sur l'emploi était jugé encore plus faible si les autres pays européens baissaient aussi leurs cotisations : dans une fourchette de 69 000 à 175 000 emplois créés ou sauvegardés.

Dans le cas du CICE, les estimations des effets sur l'emploi sont encore très fragiles. Le rapport d'évaluation de France stratégie (2015) estime qu'il est trop tôt pour se prononcer, tout en admettant que « *le bénéfice direct du CICE est relativement moindre pour les entreprises les plus insérées dans le commerce mondial* » (p. 103). Le rapport annuel du CESE sur l'état de la France (2015) évoque quant à lui les « *effets décevants du CICE, par ailleurs mal ciblé, qui n'aurait pour effet que de sauver des emplois dans un premier temps et ne favoriserait pas nécessairement les créations d'emplois* » (p. 16). Ce dernier rapport insiste sur la nécessité d'une évaluation approfondie du CICE et du Pacte de responsabilité à l'aune de la création d'emploi. Il juge par ailleurs que les effets du CICE et du Pacte de responsabilité sur la compétitivité française « *tardent à se faire sentir* » (p. 85) et insiste sur les facteurs externes de la reprise : dépréciation de l'euro, baisse du prix du pétrole, hausse des salaires en Allemagne (p. 55). Les premières évaluations de l'OFCE à partir des données sur 16 branches (Ducoudré *et al.* 2015) estiment que le dispositif pourrait exercer des effets relatifs de l'ordre de 120 000 emplois créés ou sauvegardés, mais elles ne permettent pas de chiffrer l'impact global du CICE et de son financement sur l'économie.

Au-delà de leurs divergences, les évaluations s'accordent sur l'existence d'un effet positif des différents dispositifs d'exonérations de cotisations sur l'emploi. Mais elles en soulignent aussi la modestie et les effets contrastés sur les salaires. Les exonérations de cotisations sur les bas salaires auraient ainsi exercé des effets négatifs sur les trajectoires salariales et sur le niveau des salaires au voisinage du Smic, les employeurs étant incités à proposer des niveaux de salaire suffisamment bas pour être éligibles aux exonérations. Les évaluations du CICE donnent des résultats un peu différents, en raison de l'absence de ciblage (puisqu'il concerne les salariés jusqu'à 2,5 Smic). Selon l'estimation de l'OFCE, il exercerait un effet positif sur les salaires, de l'ordre de 1,1 %, surtout dans les secteurs protégés de la concurrence, un effet éloigné des objectifs de compétitivité-prix du dispositif !

La principale limite de ces exonérations est cependant leur coût exorbitant au regard du nombre d'emplois créés ou sauvegardés. Le coût annuel pour les finances publiques de chacun des emplois créés par la Loi Fillon serait de l'ordre de 75 000 euros (Math 2013), alors qu'un salarié au Smic à temps complet coûte 20 500 euros à l'entreprise. Ce coût de 75 000 euros est bien supérieur à celui des emplois aidés, dispositifs contra-cycliques, pour lesquels les aides sont la contrepartie du ciblage sur des catégories de travailleurs réputées en difficulté et peu productives. Il est aussi bien supérieur au coût des emplois créés par les exonérations de cotisations sociales accordées aux entreprises en contrepartie de la mise en place des 35 heures (Eydoux, Math, Sterdyniak, 2014). Il est encore trop tôt pour chiffrer le coût des emplois créés par le CICE et le Pacte de

responsabilité, mais les premières estimations ne donnent pas lieu de penser que les emplois créés ou sauvegardés le seront à un coût raisonnable.

Enfin, les cotisations sociales étant une source de financement de la protection sociale, et en particulier de la politique familiale, leur « allègement » n'est pas sans conséquence. Ces exonérations ont un coût pour les finances publiques, qui les compensent par des taxes affectées dont la pérennité est plus incertaine (Math, 2013). Alors que les cotisations sociales employeurs ont soutenu à long terme le déploiement des politiques familiales, on peut voir un lien entre le Pacte de responsabilité et les mesures d'austérité qui ont touché ces politiques, notamment la mise sous condition de ressources des allocations familiales (Eydoux, 2014).

Au total, il est difficile de considérer les allègements de cotisations sociales sur les bas et moyens salaires comme des instruments pertinents de création ou de sauvegarde de l'emploi – voire comme des instruments de la politique de l'emploi tout court, compte tenu de l'absence de logique de contrepartie. De fait, la question des contreparties est aujourd'hui la pierre d'achoppement du Pacte de responsabilité, les mauvais chiffres du chômage ayant amené le gouvernement à débattre d'une « réorientation » du dispositif en juin 2015. Cette réorientation n'a pas eu lieu. Si le gouvernement a finalement décidé de repousser d'un trimestre les allègements de cotisation prévus par le Pacte de responsabilité, c'est pour financer d'autres aides aux entreprises. Ce report a suscité l'ire du Medef, bien que les allègements de cotisations (tous dispositifs confondus, notamment le CICE) continuent à monter en charge tandis que les taux d'imposition sur les sociétés sont en baisse.

Pour conclure

Les réformes néolibérales du marché du travail ont déjà eu lieu en France. Qu'il s'agisse de celles du droit du travail pour flexibiliser l'emploi, de l'activation des chômeurs et allocataires de minima sociaux, de la « modernisation » du service public de l'emploi ou de la baisse des coûts, elles ont fait la preuve de leur inefficacité pour lutter contre le chômage et ont même joué contre l'emploi. Il est plus que temps de rouvrir le débat sur ces réformes.

Des réformes contre l'emploi

Les réformes du marché du travail qui se sont déployées depuis trente ans ne peuvent être considérées comme des pertinentes pour lutter contre le chômage, elles ont au contraire en trente ans fait la preuve de leur inefficacité en la matière. Par contre, elles ont contribué à la lente montée de la précarité de l'emploi et à l'institutionnalisation de cette précarité. Le développement des possibilités de recours à des emplois atypiques a

lentement mais sûrement remodelé l'emploi en France, notamment celui des jeunes. En effet, pour les jeunes en emploi, c'est l'emploi précaire qui est devenu la norme : seuls 45 % d'entre eux sont en CDI et près du tiers (un sur deux pour les moins qualifiés) occupent un emploi aidé, souvent en CDD, à temps partiel et payé au Smic²⁴. Loin de sauver les jeunes générations du chômage, les réformes ont accentué leur précarisation. Quant à l'activation des chômeurs et allocataires de minima sociaux, elle a remodelé la protection sociale, contribuant d'une part à alimenter le marché du travail par une main-d'œuvre susceptible d'accepter ces emplois, et d'autre part à appauvrir les chômeurs et allocataires de minima sociaux dont les allocations ont vu à long terme leur niveau diminuer en comparaison du Smic.

Compte tenu du bilan de ces réformes, le procès actuel du droit du travail peut apparaître comme une façon de refermer le débat concernant les effets économiques des politiques néolibérales menées depuis plus de trente ans au nom de l'emploi et de la compétitivité. Ce débat ignore notamment les effets de l'évolution de la division internationale du travail. Comme le notait Alain Supiot (2005), en se focalisant sur le droit du travail, on laisse de côté une réflexion sur l'évolution du droit du commerce : *« la libre circulation des capitaux et des marchandises n'est pas un fait imposé par la nature mais le produit de décisions politiques fixées par le droit commercial. Depuis vingt ans le droit du commerce international tend ainsi à effacer toutes les limites territoriales assignées antérieurement aux marchés. Soit qu'elle le favorise, soit qu'elle le fasse disparaître, l'incidence de cette configuration juridique des marchés sur l'emploi est sans commune mesure avec celle du droit du travail (...). Ce n'est pas la situation de l'emploi qui dépend du droit du travail, mais ce sont au contraire les droits du travail nationaux qui dépendent de la division internationale du travail organisée par le droit du commerce international »*. La focalisation actuelle sur le droit du travail permet sans doute aussi aux dirigeants politiques d'afficher un volontarisme face au chômage et de satisfaire le patronat, sans engager d'importantes dépenses publiques qui constitueraient autant d'entorses à l'austérité.

La complexité du droit du travail n'est pas la cause du chômage, ni celle des autres maux économiques et sociaux du pays. Le chômage s'explique par la croissance ralentie, les

²⁴ Cela n'empêche pas notre ministre de l'économie de faire cette déclaration où le cynisme le dispute à l'ignorance : *« on a l'impression qu'entre les politiques de solidarité – les minima sociaux et le chômage – et le CDI dans un grand groupe, il n'y a pas d'alternative. Ce n'est pas vrai : il doit y avoir une palette beaucoup plus large et un droit à l'initiative économique. On doit renforcer la situation de ceux qui rentrent sur le marché du travail ou les aider à créer leur entreprise. »* (Le Monde, 6 janvier 2016).

politiques d'austérité et la course à la compétitivité-prix au sein de l'Union européenne, en particulier dans la zone euro. Mais en ce qui concerne la gouvernance économique de l'Europe, les politiques d'austérité qui corsètent les politiques nationales et les réformes structurelles, le débat démocratique n'est pas le bienvenu – la Grèce en a fait l'amère expérience.

Nous n'avons pas tout essayé : rouvrons le débat sur les réformes

S'il est vrai, comme l'affirme Emmanuel Macron qu'on « *n'a pas tout fait pour l'emploi* », nous sommes déjà allés très loin (trop loin) dans les réformes néolibérales du marché du travail. Il est temps d'essayer autre chose et de rouvrir le débat sur ces réformes, en sortant de la mythologie néolibérale du marché du travail autorégulé.

Dans une perspective keynésienne, le niveau de l'emploi étant lié à celui de l'activité économique (ou plutôt aux anticipations des employeurs), les remèdes néoclassiques au chômage (les « réformes structurelles du marché du travail ») ne sont pas opérants. Les incitations à l'emploi, la formation des chômeurs ne peuvent pallier l'insuffisance des emplois dans l'économie. La baisse du coût du travail ne peut décider des employeurs à embaucher si les carnets de commande de l'entreprise sont vides. Quant à la modération salariale, elle ne peut que peser sur le pouvoir d'achat des salariés, et en définitive sur la demande et les anticipations des employeurs. Les solutions se situent au contraire du côté de la relance de l'activité économique : celle-ci est de nature non seulement à créer les emplois dont la société a besoin mais aussi à modifier les anticipations des employeurs et à leur fournir des raisons d'embaucher en remplissant leurs carnets de commande. Si l'on suit les nombreux travaux hétérodoxes qui ont insisté sur le rôle des institutions, lutter contre le chômage suppose enfin de répartir les heures travaillées et de re-réguler l'emploi, afin de créer davantage d'emplois et des emplois de qualité.

On ne peut se satisfaire de réformes néolibérales qui génèrent de la précarité et creusent les inégalités sans créer d'emploi ni réduire le chômage. D'autres réformes sont possibles, et méritent d'être débattues plutôt qu'écartées d'un revers de main ou à coup d'arguments de mauvaise foi. Certaines politiques de l'emploi ont porté leurs fruits, y compris dans un passé récent. Les 35 heures, dont les socialistes ne revendiquent plus guère l'héritage, ont réellement créé des emplois à un coût modeste pour les finances publiques. Alors qu'il n'est pas certain que les économies renouent avec une croissance soutenue dans les années qui viennent, aller plus loin dans la réduction du temps de travail (hebdomadaire et sur le cycle de vie) est une solution raisonnable pour contenir le chômage et les inégalités. On peut aussi penser à réformer le droit du travail, non pas pour aller plus loin dans la précarisation des travailleurs, mais

pour les sécuriser davantage. Un emploi stable permet à l'employeur comme au salarié d'investir dans la formation, c'est un facteur de qualité de l'emploi et d'amélioration de la productivité. Il en va de même pour l'augmentation des capacités d'intervention des salariés dans la gestion de leur entreprise. L'Allemagne pourra peut-être sur ce point servir d'exemple : les réformes récentes qui ont non seulement instauré un salaire minimum avec à la clé une hausse significative des salaires, mais aussi facilité l'extension des accords collectifs, pourraient prochainement déboucher sur une re-régulation des contrats de travail en CDD et en intérim.

Mais surtout, le mode de croissance des économies industrialisées n'est pas soutenable à long terme. Une transition écologique est nécessaire, et des scénarios suggèrent qu'elle a un fort potentiel de création d'emploi²⁵. Il existe enfin de nombreux besoins sociaux insatisfaits, surtout en France où la démographie est restée dynamique : des besoins d'accueil des jeunes enfants, d'éducation et de formation tout au long de la vie, mais aussi des besoins concernant la santé et la dépendance. Y répondre en développant des services publics de qualité permettrait de créer des emplois, et des emplois de qualité, tout en soutenant la croissance économique.

Références

- Badinter R. et Lyon-Caen A. (2015), *Le travail et la loi*, Fayard.
- Badinter R. (2016) « Comité chargé de définir les principes essentiels du droit du travail », *Rapport au Premier ministre*, La documentation française, janvier.
- Balmay D. (2004), « Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes », *Commissariat Général au Plan*, La documentation française, Paris.
- Barthelemy J. et Cette G. (2013), « Améliorer le fonctionnement du marché du travail par une refondation du droit social : quelles priorités ? », *Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective (France stratégie)*, 21 novembre.
- Béhagel L, Crépon B., Gurgand M. (2009), « Évaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap vers l'entreprise », *Rapport final*, CREST, septembre, 59 p.
- Béhagel L, Crépon B., Gurgand M., Kamionka T., Lequien L., Rathelot R., Zamora P. (2009), « L'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi », *Revue française d'économie*, n° 28/1.
- Blanchard O. et Tirole J. (2003), *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapport pour le Conseil d'analyse économique.
- Boulanger J.-M. (2008), « Contribution à la préparation de la convention tripartite entre l'État, l'Unedic et la nouvelle institution créée par la loi du 13 février 2008 », La documentation française, Paris.
- Bourguignon F., rapporteur (2011), *Rapport final du Comité d'évaluation des expérimentations sur l'évaluation des expérimentations du RSA*.

²⁵ Voir le scénario Négawatt (Quirion, 2013).

- Cahuc P. et Carcillo S. (2012), « Augmenter le Smic détruirait des emplois sans diminuer la pauvreté », *Le Monde*, 13 juin.
- Cahuc P. et Kramarz F. (2004), « De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle », *Rapport au Ministre de l'Economie et au ministre du Travail*, La documentation française.
- Calmfors L. (2001), « Unemployment, labor market reform, and monetary union », *Journal of Labor Economics*, Vol. 19, No. 2.
- CESE (2015), *Rapport annuel sur l'état de la France en 2015*, D.-J. Noël, rapporteur.
- Cette G., Barthélémy (2015), *Réformer le droit du travail*, Odile Jacob, Paris.
- Charpin J.-M. (1993), « L'économie française en perspective », Rapport pour le Commissariat général du Plan, *La Découverte*.
- Crepon B. et Desplatz R. (2001), « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Économie et statistique*, n° 348.
- CSEC (1996), « L'allègement des charges sociales sur les bas salaires », *Rapport au Premier ministre*, La documentation française.
- Dalmasso R. (2014), « Les indicateurs de législation protectrice de l'emploi au crible de l'analyse juridique », *Revue de l'Ires*, n° 3.
- Dares (2014), « Négociation collective et grèves dans les entreprises en 2012 », *Dares analyses*, n° 089.
- De Virville M. (2004), « Pour un code du travail plus efficace », *Rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité*, La documentation française.
- Divay S. (2009), « Nouveaux opérateurs privés du service public de l'emploi : les pratiques des conseillers sont-elles novatrices ? », *Travail et emploi*, n° 119.
- Doeringer P. B., Piore M. J. (1971), *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Heath, Lexington, Massachusetts.
- Dormont B., Fougère D., Prieto A. (2001), « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », *Economie et statistique*, n° 343.
- Ducoudré B., Heyer E., Plane M. (2015), « Que nous apprennent les données macro-sectorielles sur les premiers effets du CICE ? Évaluation pour la période 2014-2015t2 », *Document de travail, OFCE*, 2015-29.
- Duval G. (2013), *Made in Germany, Le modèle allemand au-delà des mythes*, Seuil, Paris.
- Erhel C. (2006), « Le défi de l'emploi. Le débat autour des 35 heures », *Cahiers français*, n° 330.
- Ewald F. (1986), *L'État providence*, Grasset, Paris.
- Eydoux A. (2014), « La politique familiale, victime de l'austérité ? », *Cahiers français*, n° 381, pp. 43-49, *Le système social français, quelles perspectives ?*
- Eydoux A., Béraud M. (2011), « Accelerating governance reforms: the French case », in van Berkel et al. (2011).
- Eydoux A., Gomel B., coord. (2014), *Apprendre (de l'échec) du RSA. La solidarité active en question*, éditions Liaisons/ Wolters Kluwer, Centre d'études de l'emploi, Paris, 274 p.
- Eydoux A., Math A., Sterdyniak H. (2014), « Un pacte irresponsable », note des Économistes atterrés.
- Eymard-Duvernay F. (2004), « Le droit du travail est-il soluble dans les incitations ? », *Droit social*, n° 9.
- Fana M., Guarascio D., Cirillo V. (2015), « Labour market reforms in Italy: evaluating the effects of the Jobs Act », *ISIGrowth*, Working paper, 5/2015, Décembre.
- France stratégie (2014), « Les processus « atypiques » de négociation collective en entreprise », *La note d'analyse*, n°14, août.

- France stratégie (2015), *Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, Rapport 2015*, septembre.
- Gafsi I., L'Horty Y., Mihoubi F. (2004), « Allègement du coût du travail et emploi peu qualifié : une réévaluation », in Méda D., Vennat F., dir., *Le travail non qualifié, permanences et paradoxes*, La Découverte, Paris.
- Gallois L. (2012), « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française », *Rapport au Premier ministre*, novembre.
- Garoche B., Roguet B. (2013), « Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2010 », *DARES Analyses*, n°007, janvier.
- Dalmasso R., Gomel B., Serverin E. (2016), *Le consentement du salarié à la rupture conventionnelle, entre initiative, adhésion et résignation*, Rapport de recherche du CEE, n° 95, Janvier.
- Heyer E., Plane M. (2012), « Impact des allègements de cotisations patronales des bas salaires sur l'emploi. L'apport des modèles macroéconomiques », *Revue de l'OFCE, Débats et politiques*, 126.
- Husson M. (2012), « France : baisse de régime. Les salaires sur longue période », *Revue de l'Ires*, 2012/2, n° 73.
- Husson M. (2016), *Créer des emplois en baissant les salaires ?*, Editions du croquant.
- Iborra M. (2013), « Rapport d'information déposé par la commission des affaires sociales en conclusion des travaux de la mission sur Pôle emploi et le service public de l'emploi », La documentation française.
- Keynes J. M. (1936), *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Payot, Paris, éd. Française 1998.
- Kirat T. (2007), « Les indicateurs de protection de l'emploi : la mesure du droit du travail en question ? », *Économie et institutions*, n° 9.
- Layard R., Nickell S., Jackman R. (1991), *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.
- Lehndorff S., ed. (2012), *A triumph of failed ideas: European models of capitalism in the crisis*, ETUI, Bruxelles.
- Lehndorff S., ed. (2015), *Divisive integration. The triumph of failed ideas in Europe – revisited*, ETUI, Bruxelles.
- Lyon-Caen A. et Affichard J. (2008), *L'évaluation du droit du travail : Problèmes et méthodes, Rapport final, Vol. I, Rapport de synthèse*, Institut International Pour les Études Comparatives, Appel à projets DARES "L'analyse économique du droit du travail", avril.
- Marimbert J. (2004), « Le rapprochement des services de l'emploi », Rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, La documentation française, Paris.
- Math A. (2013), « Le financement de la politique familiale: faut-il supprimer les cotisations sociales de la branche famille? », *Revue de droit sanitaire et social*, n°6, novembre-décembre.
- OCDE (1994), *Perspectives de l'emploi*.
- OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi*, Introduction.
- Ourliac B., Nouveau C. (2012), « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », *Documents d'études, Dares*, 169, février.
- Perrot A. (1992), *Les nouvelles théories du marché du travail*, Repères, La découverte, Paris.
- Quirion P. (2013), « L'effet net sur l'emploi de la transition énergétique en France : une analyse input-output du scénario négaWatt », *Document de travail Cired*, n° 46.
- Robinson, J. (1937), *Essays in the Theory of Employment*, Basil Blackwell, Oxford, 2nd edition, 1947.

- Rubery J. (2007), "Developing segmentation theory: a thirty year perspective", *Économies et Sociétés*, 28 (6).
- Sirugue C. (2013), « Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes », *Rapport au Premier ministre*, La documentation française.
- Supiot A. (1994), *Critique du droit du travail*, Edition 2001, PUF, p. 151.
- Supiot A. (2005), « Le droit du travail bradé sur le « marché des normes », *Droit Social*, n°12, décembre, pp. 1087-1096.
- van Berkel R., de Graaf W., Sirovatka T. (2011), *The Governance of Active Welfare States in Europe*, Palgrave Macmillan.

Annexe

Tableau 1 – Thèmes prioritaires abordés par quelques rapports publics

	Droit du travail	Baisse du coût du travail	Activation	Modernisation du service public de l'emploi
Charpin (1993)		x		
CSERC (1996)		x		
Blanchard et Tirole (2003)	x			
Cahuc et Kramartz (2004)	x		x	
De Virville (2004)	x			
Balmay (2004)				x
Marimbert (2004)				x
Boulangier (2008)				x
Gallois (2012)		x		
Iborra (2013)			x	x
Sirugue (2013)			x	

Rapports publics.

Tableau 2 – Lois et accords ayant "assoupli" le droit du travail

Réformes	Éléments remettant en cause la hiérarchie des normes ou réduisant les droits des salariés
Loi Auroux 1982	Possibilité d'accords d'entreprise dérogatoires en matière de temps de travail
L'ANI du 31 octobre 1995 sur la négociation collective et la loi du 12 novembre 1996	Introduction de dispositif de négociation atypique : possibilité d'accords d'entreprise signés en l'absence de délégués syndicaux, soit par les élus du personnel, soit par des salariés mandatés par un syndicat représentatif.
Loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail (dite loi Aubry 1) Loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail (dite loi Aubry 1)	Elargissant les accords « dérogatoires » sur le temps de travail
Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social dite loi Fillon	Possibilité de déroger à un accord de branche sauf si celui-ci en dispose autrement à l'exception de quatre domaines fixés par la loi (classifications, salaires minima, financement de la formation professionnelle, protection sociale complémentaire)
Ordonnance n° 2004-602 du 24 juin 2004 relative à la simplification du droit dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle	

Ordonnance du n°2005-893 du 2 août 2005	Création du Contrat nouvelles embauches (réservé aux entreprises de moins de 21 salariés) CDI pouvant être rompu par l'une ou l'autre des parties pendant une période de deux ans (dite de « consolidation »), sans motif valable et sérieux. Le CNE a été supprimé car non conforme au droit international du travail.
Loi n° 2007-130 du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social Dite loi Larcher	Introduction d'un principe de concertation, de consultation et d'information. Art. L. 101-1. - Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation.
ANI du 11 janvier 2008 sur «la modernisation du marché du travail »	<ul style="list-style-type: none"> - Les organisations syndicales reconnaissent une « utilité économique (...) avérée » aux CDD et à l'intérim tout en affirmant que « le contrat à durée indéterminée est la forme normale et générale du contrat de travail » - Extension des secteurs pouvant mobiliser le CDD d'usage - Introduction du contrat de mission - Allongement de la période d'essai - Introduction de la rupture conventionnelle
Nouveau Code du Travail établi par une ordonnance du 12 mars 2007 ratifiée par une loi du 21 janvier 2008	
LOI n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, dite loi Bertrand	L'accord d'entreprise est vu comme le niveau compétent pour élaborer certaines règles en matière de temps de travail (contingent d'heures supplémentaires, répartition et aménagement des horaires). La convention de branche ne s'applique qu'à défaut d'un tel accord d'entreprise, et le code du travail qu'en l'absence d'un accord collectif.
ANI du 11 janvier 2013 sur la compétitivité et la sécurisation de l'emploi transposé dans le Code du travail par la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> - Introduction d'une plus grande flexibilité interne et externe dans la gestion de l'emploi (accords de maintien dans l'emploi, accords de mobilité interne, accords sur les licenciements économiques) - Modification du processus d'homologation des plans de sauvegarde de l'emploi favorisant la négociation d'entreprise et limitant les possibilités de recours auprès du juge - Généralisation de la complémentaire santé pour les salariés (introduite comme une contrepartie à la flexibilité)
Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi Macron	<ul style="list-style-type: none"> - Extension du travail dominical, modification du seuil horaire pour qualifier le travail de nuit - Réforme de la justice prudhomme remettant en cause le rôle des Prudhommes par le renforcement du recours préalable à la médiation conventionnelle - Plafonnement des indemnités de licenciement (disposition refusée par le Conseil constitutionnel) - Modification de l'article 2064 du code civil et abrogation de l'article 24 de la loi n° 95-125 du 8 février

	<p>1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modification des règles sur les licenciements collectifs : en cas de liquidation judiciaire, l'administration peut apprécier le plan social « au regard des moyens dont dispose l'entreprise » et non plus de ceux du groupe auquel elle appartient
LOI n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, dite loi Rebsamen	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place de délégations uniques du personnel - Modification des seuils afférents au Comité d'entreprise

Source : compilation de notes et rapports dont Freyssinet (2015) et le rapport Combrexelle (2015).

Tableau 3 – La diffusion des incitations au maintien ou au retour à l'emploi

Règles d'indemnisation des activités réduites, régime d'assurance chômage (Allocation de base, Allocation unique dégressive puis Allocation de retour à l'emploi)	
Dès 1962	Examen au cas par cas par la Commission paritaire nationale de l'assurance chômage
1983	Jusqu'à 50 heures de travail dans le mois (avec l'accord de la Commission paritaire pour une durée de plus de 30 heures)
1986	Extension du seuil à 78 heures de travail dans le mois avec une rémunération n'excédant pas les 78/169 ^{ème} du salaire antérieur
1988-1990	Le seuil de rémunération est porté à 47% du salaire antérieur. La durée de cumul est limitée à 12 mois (sauf pour les 50 ans et plus et titulaires d'un Contrat emploi solidarité)
1992	L'Allocation unique dégressive remplace l'Allocation de base. Introduction de la dégressivité de l'assurance chômage
1990-1995	Le seuil de salaire applicable aux activités reprises est porté à 80% puis abaissé à 70%. La durée de cumul est étendue à 18 mois Suppression du plafond horaire puis nouveau plafond à 136 heures de travail dans le mois.
1997	Le seuil de 70% est étendu aux activités conservées
2001	L'allocation de retour à l'emploi remplace l'Allocation unique dégressive. Fin de la dégressivité de l'indemnisation du chômage.
2006-2009	La durée de cumul est limitée à 15 mois. Le seuil horaire est abaissé à 110 heures de travail dans le mois pour une activité conservée
Depuis le 1 ^{er} octobre 2014	Cumul possible quel que soit le volume d'heures travaillées ou le montant de la rémunération. Cumul intégral dans le cas d'une activité conservée, partiel dans le cas d'une activité reprise selon la formule : allocation versée = allocation mensuelle sans activité – 70% de la rémunération brute de l'activité réduite
Règles d'indemnisation des activités réduites, régime de solidarité, Allocation de solidarité spécifique	
Avant 2006	Cumul proportionnel dégressif du salaire et de l'allocation
Depuis 2006 – réforme de l'ASS, du RMI et de l'API	Pour les activités réduites de moins de 78 heures dans le mois, l'intéressement reste proportionnel à la

	rémunération (cumul intégral les 6 premiers mois pour des revenus d'activité inférieurs au Smic à plein temps, cumul partiel sinon). Pour les activités d'au moins 78 heures dans le mois, le cumul est total les trois premiers mois puis l'intéressement est forfaitaire les neuf mois suivants (le revenu d'activité est soustrait de l'allocation et une prime forfaitaire de 150 euros est attribuée)
Règles d'intéressement des minima sociaux (Allocation de parent isolé, Revenu minimum d'insertion puis RSA)	
1998	Extension de l'intéressement à l'emploi prévu pour le RMI dès 1988 : cumul possible avec un revenu d'activité de plus de 750 heures dans l'année (intégral les trois premiers mois, puis de 50 % les douze mois suivants)
2006	Mise en place d'une prime forfaitaire commune au RMI, à l'ASS et à l'API
2009	Le RSA remplace le RMI et le RSA majoré remplace l'API. La formule de cumul est la suivante : RSA = socle + 62% des revenus d'activité du ménage – (autres ressources du ménage + forfait logement)
2016	La prime d'activité remplace le RSA activité. Au passage, la Prime pour l'emploi est supprimée.

Sources principales : Eydoux (2001) ; Unedic (2013).

Tableau 4 – Les principales réformes du service public de l'emploi

1949-1967	Création des grandes institutions du marché du travail : AFPA, Unedic et ANPE
Années 1980	Montée en charge rapide des politiques actives de l'emploi (emplois aidés, formations, etc.) mises en œuvre par l'ANPE
1992-1997	Création de la DDTEFP, de la DRTEFP puis de la DGTEFP
1998-2001	Généralisation de l'accompagnement personnalisé et systématique des jeunes puis de l'ensemble des demandeurs d'emploi
Des années 1980 aux années 2000	Externalisation croissante des services de l'ANPE : recours à des co-traitants et à des sous-traitants
2004 Décentralisation du RMI	Les Départements deviennent « chefs de file de l'insertion » des allocataires du RMI
2005 Loi de cohésion sociale	Redéfinition du SPE qui inclut les institutions de l'indemnisation du chômage, les collectivités territoriales et les co-traitants et sous-traitants de l'ANPE, mais aussi des opérateurs privés. Fin du monopole théorique du placement de l'ANPE. Mise en place de Maisons de l'emploi labellisées
2009 Pôle emploi	Fusion de l'ANPE et des Assedics pour créer Pôle emploi
2009 RSA	Mise en place d'un accompagnement systématique piloté par les Départements. Les allocataires sont invités à se rapprocher de Pôle emploi
En cours : réforme territoriale	Régionalisation accrue des politiques de l'emploi

Source principale : Eydoux, Béraud (2011).

Tableau 5 – Les dispositifs d’exonération de cotisations sociales

1993-1993 Allègements « Balladur » puis « Juppé »	Baisse du coût du travail au voisinage du Smic (seuil variant entre 1,1 et 1,33 Smic)
1998-2002 Allègements « Aubry »	Allègements renforcés (et dégressifs jusqu’à 1,7 Smic) pour compenser la réduction du temps de travail des entreprises passées à 35 heures
2003-2005 Loi « Fillon »	Unification des barèmes et extension à toutes les entreprises, passées ou non aux 35 heures, pour compenser la hausse du Smic liée aux 35 heures
2007-2012	Hausse du taux maximum d’exonération au niveau du Smic (à 28,1 points dans les entreprises de moins de 20 salariés). Hausse du taux d’exonération des heures supplémentaires (mesure supprimée en 2012). En 2009, les allègements sont conditionnés au respect de l’obligation annuelle de négocier sur les salaires
2013 Crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi, CICE	Avantage fiscal équivalent pour les employeurs à une baisse de cotisations : crédit d’impôt de 6% des rémunérations versées (pour les salaires inférieurs à 2,5 fois le Smic)
2014 Pacte de responsabilité	Suppression des cotisations sociales employeurs et fusion avec le CICE

Source : Ourliac, Nouveau (2012) ; Eydoux, Math, Sterdyniak, 2014.