



FRANCE STRATÉGIE

ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

CITATIONS DE FRANCE STRATÉGIE

jeudi 2 juillet 2015

www.strategie.gouv.fr

Sommaire

Commissariat Général a la Stratégie et à la Prospective

Universités : le tabou des frais d'inscription	4
<i>Le Figaro - 02/07/2015</i>	
LES CONS N'ONT PAS D'ÂGE	6
<i>Marianne - 02/07/2015</i>	
Leur ambition est sans limite d'âge	7
<i>Challenges - 02/07/2015</i>	
L'âge du capitaine.	8
<i>L'Echo Le Régional - 01/07/2015</i>	
L'âge du capitaine.	9
<i>L' Eveil De Lisieux- Cote - 01/07/2015</i>	
Pour que les seniors restent à domicile	10
<i>Sud Ouest - 01/07/2015</i>	
Le bénévolat, futur sésame pour l'emploi des jeunes	11
<i>Ouestfrance- Emploi. Com - 01/07/2015</i>	
Les pensions alimentaires sont-elles trop élevées ?	12
<i>Liberation.Fr - 01/07/2015</i>	
Les pensions alimentaires sont-elles trop élevées ?	14
<i>Yahoo ! (France) - 01/07/2015</i>	
Les pensions alimentaires sont-elles trop élevées ?	15
<i>Orange.Fr - 01/07/2015</i>	
Le FMI, un pompier au banc des accusés	16
<i>Challenges - 02/07/2015</i>	
Le couple franco-allemand à l'épreuve de la crise	17
<i>Cahiers Français - 01/07/2015</i>	
Le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques : ...	23
<i>Cahiers Français - 01/07/2015</i>	
Les trajectoires post-crise des pays de la zone euro : vers une dualisation économique ...	28
<i>Cahiers Français - 01/07/2015</i>	
De l'art de légiférer en matière sociale	35
<i>La Semaine Juridique - Social - 30/06/2015</i>	
Les transformations du droit syndical	39
<i>La Semaine Juridique - Social - 30/06/2015</i>	
Reconnaître, valoriser, encourager l'engagement des jeunes	43
<i>Ressources- Solidaires.Org - 01/07/2015</i>	
Qui doit fixer le droit du travail : la loi ou les partenaires	44
<i>Actuel RH - 01/07/2015</i>	
Transport par autocar : 22.000 postes créés, est-ce vraiment réaliste ?	46
<i>Lci.Tf1.Fr - 01/07/2015</i>	

Commissariat Général a la Stratégie et à la Prospective



SOCIÉTÉ

Universités : le tabou des frais d'inscription

Malgré les appels pour augmenter le coût pour les étudiants, les politiques rechignent à s'y atteler.

MARIE-ESTELLE PECH  @MariEstellePech

UNIVERSITÉS Faut-il augmenter les frais d'inscription à l'université ? Une allusion, dans un rapport de l'Inspection générale des finances dévoilé mardi, relance ce vieux débat français. Jugeant ces frais « modiques » par rapport à nos voisins européens, les inspecteurs estiment que la question mérite d'être posée, sans pour autant en faire une préconisation.

Et pour cause. « *Le sujet est sensible politiquement et socialement* », écrivent-ils. De fait, à gauche, comme à droite, ce sujet est tabou. Le risque de mettre les étudiants dans la rue reste présent dans toutes les têtes. Porter l'ensemble des droits de scolarité à 1 000 euros « *générerait un produit supplémentaire de 767 millions d'euros pour les établissements par rapport à 2012* », affirment toutefois les inspecteurs. Une aubaine en période de disette.

En avril, l'institut Montaigne, un think-tank, recommandait également une hausse « *modérée* » des droits d'inscription, à hauteur de 500 euros par an en licence (contre 184 euros aujourd'hui) sauf pour les boursiers. Terra Nova, l'Institut de l'entreprise, le Sénat ou l'OCDE ont fait des propositions voisines les années passées.

Immédiatement, déplorant un risque de « *sélection sociale* », les syndicats étudiants ont montré les crocs et la ministre de l'Éducation, Najat Vallaud-Belkacem,

a twitté mardi soir qu'il n'était « *pas question d'augmenter les droits d'inscription* ». Il n'empêche. Le débat existe bel et bien au sein du monde universitaire. Début juin, Jean Tirole écrivait dans une tribune parue dans *Libération* que l'absence de frais d'inscription « *bénéficie en premier lieu aux classes aisées* ». Et de conseiller « *des études supérieures payantes pour les familles dont les revenus le permettent et de redistribuer une partie de ces recettes sous forme de bourses supplémentaires, comme l'a fait Sciences Po.* »

Une étude financée par la Commission européenne, datant de juin 2014, révélait qu'une hausse des frais de scolarité d'un établissement d'enseignement supérieur « *n'avait pas d'effet négatif décelable* » sur le nombre d'inscriptions, à condition qu'elle ne soit pas « *exceptionnelle* ». « *Au contraire, si ces fonds sont investis dans la construction de nouveaux locaux, ils peuvent même accroître l'attractivité.* »

Le sujet divise

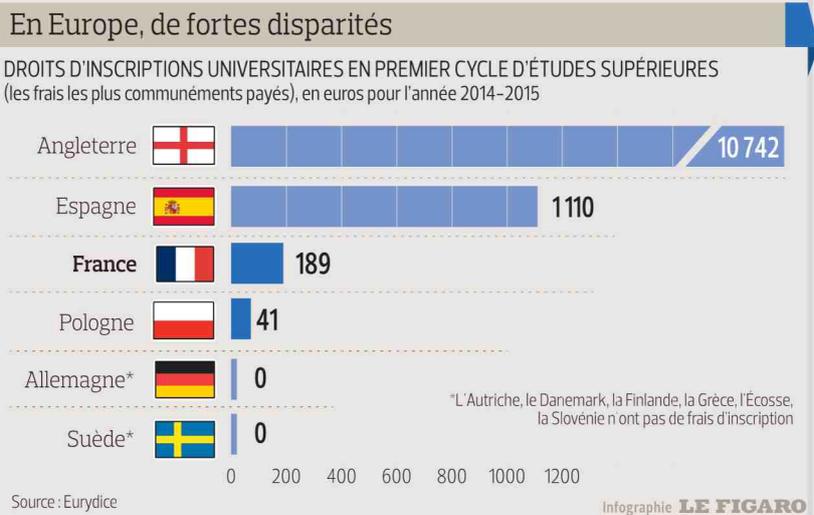
Ils notaient que même les étudiants provenant de milieux défavorisés ne semblaient pas découragés par la hausse des frais d'inscription. Cela s'explique par le fait que ces hausses sont accompagnées par la mise en place d'aides financières. Au Royaume-Uni et en Corée du Sud par exemple, l'augmentation a été « *totale* » contre-

balancée par les prêts, et au Canada ou en Pologne, par les bourses.

Au sein de la Conférence des présidents d'université, le sujet divise. Ceux qui s'en saisissent avancent surtout la question de la progressivité des droits d'inscription en fonction des revenus. Ou en fonction du niveau du diplôme. La possibilité d'augmenter les frais des écoles d'ingénieurs publiques est régulièrement posée, comme celle de faire payer davantage les étudiants étrangers.

France Stratégie, l'organisme rattaché à Matignon, a proposé en janvier cette dernière solution. Reste que les frais d'inscription modérés de la France par rapport à d'autres pays de l'OCDE lui permettent aujourd'hui de rester un pays attractif pour les étudiants étrangers. La Suède et la Grande-Bretagne, qui ont augmenté leurs droits d'inscription pour ces derniers, ont perdu des étudiants... Et des retombées économiques indirectes. Le sujet est délicat.

La situation restant bloquée en France, pour contourner le problème, certaines universités comme Toulouse-I multiplient des « *diplômes universitaires* » sélectifs dont les montants des frais d'inscription sont souples car fixés localement. Pour s'inscrire au DU de son école européenne du droit, il faut ainsi déboursier 700 euros... ■





MIEUX VAUT EN RIRE !

ÇA M'ÉNERVE !

Par Jack Dion

LES CONS N'ONT PAS D'ÂGE

Et si l'on limitait à 70 ans l'âge d'un candidat à une élection ? La proposition a été formulée par l'économiste Jean Pisani-Ferry dans un rapport sur l'engagement des jeunes. *A priori*, l'idée paraît séduisante. Sans remonter jusqu'à Jésus-Christ, mort à 33 ans, d'autres ont montré avec éclat que le jeune âge n'avait rien d'une tare. A 41 ans, Alexis Tsipras prouve avec panache qu'il n'est pas nécessaire d'être un vieux routier de la politique pour lever l'étendard de la dignité. Certains des révolutionnaires de 1789 brillaient des feux de l'enthousiasme trentenaire. Guy Môquet n'avait que 17 ans lorsqu'il a été fusillé par les nazis à Châteaubriant. Nombre de futurs grands noms de la vie politique ont fait leurs premières armes dans la Résistance. *A contrario*, les assemblées actuelles apparaissent comme des repaires de gens plus proches de la retraite que de la post-adolescence. Mais est-ce en instaurant une barrière d'âge que l'on réglera le problème (réel) de l'engagement des jeunes et que l'on arrivera à avoir des élus représentatifs du peuple dans toute sa diversité ?

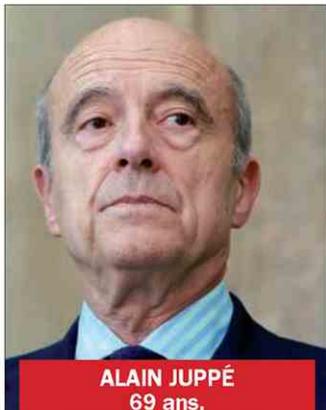
Car tel est bien le fond de la question. On critique la faible représentation des femmes ou l'absence des visages colorés, mais on s'inquiète rarement de la disparition quasi totale des citoyens de la France d'en bas, qu'il s'agisse des ouvriers ou des employés. A l'Assemblée nationale, on les compte sur les doigts d'une seule main, ce qui concourt à faire des élus de simples représentants présumés du peuple. Pour des raisons multiples, les postes sont accaparés par une

caste de professionnels de la profession formés dans les mêmes cénacles, coulés dans le même bronze idéologique, formatés dans les mêmes écoles, excluant tous les autres, à commencer par les plus pauvres, incapables de franchir les obstacles mis sur leur route.

Le système politique est ainsi devenu une machine à exclure les citoyens ordinaires, hommes ou femmes, jeunes ou vieux, blancs ou de couleur. C'est en le débloquent par des mesures audacieuses que l'on irriguera la vie démocratique du pays, non en sombrant dans une démagogie antivieux qui n'est en rien une assurance tous risques contre les préjugés. Comme disait l'autre, les vieux cons ont souvent été de jeunes imbéciles. ■

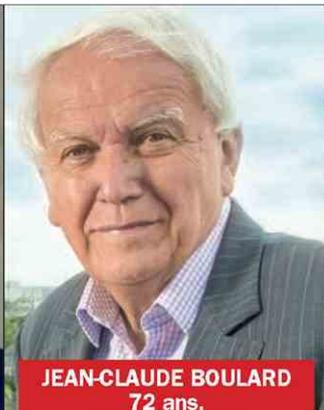
Leur ambition est sans limite d'âge

La proposition de plafonner à 70 ans l'âge des candidats à une élection fait débat. Mais les politiques ne sont pas seuls à jouer les prolongations.



ALAIN JUPPÉ
69 ans,
maire de Bordeaux

La proposition de plafonner à 70 ans l'âge des candidats le menace pour 2017.



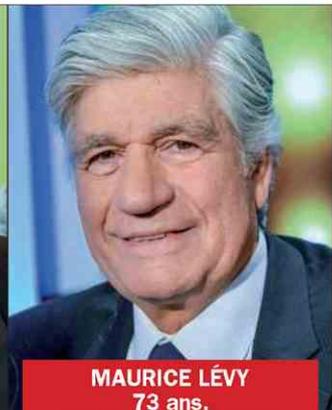
JEAN-CLAUDE BOULARD
72 ans,
maire du Mans

Elu local depuis 1976, il a pris les commandes de sa ville en 2001.



GÉRARD BRÉMONT
77 ans, président
de Pierre & Vacances

Il règne toujours sur le groupe de villages de vacances qu'il a fondé en 1967.



MAURICE LÉVY
73 ans,
président de Publicis

Il a succédé à Marcel Bleustein-Blanchet à la tête du groupe de communication en 1988.

Photos : Tuxy/APP - Mochetti/Rea - Meignieu/Sipa - IBC/Sipa

Habile, Alain Juppé. Dans le débat lancé par la proposition de France Stratégie de plafonner à 70 ans l'âge des candidats à une élection, le maire de Bordeaux – qui passera le cap fatidique le 15 août – est resté prudent. « C'est une réflexion qu'on peut avoir », a-t-il réagi, avant de rappeler qu'il avait lui-même fixé la limite à 75 ans pour les élections législatives lorsqu'il était à Matignon, un dispositif supprimé depuis. Formellement, le favori des sondages à droite ne serait pas concerné par la proposition, dès lors qu'elle s'applique à une deuxième candidature. Or, avec ses 71 ans en 2017, ce serait la première fois qu'il participerait à la course présidentielle.

Petits arrangements

Sur le fond, la barrière des 70 ans vise à donner un coup de jeune à une classe politique parmi les plus âgées des démocraties du monde (voir ci-contre). Quelque 44% des députés ont plus de 60 ans et le doyen du Sénat, Paul Vergès, a fêté ses 90 printemps. Les barons locaux septuagénaires ne sont pas rares : le maire de Marseille, Jean-Claude Gaudin, a 76 ans, celui du Mans,

DÉMOCRATIE VIEILLISSANTE

Âge moyen des parlementaires des Chambres basses



SOURCE : UNION INTER-PARLEMENTAIRE (ACTUALISATION JUIN 2013-JUIN 2014)

L'Assemblée nationale est l'une des Chambres basses les plus vieillissantes des grandes démocraties.

Jean-Claude Boulard, 72 ans, le président du conseil régional Midi-Pyrénées, Martin Malvy, 79 ans...

Mais les politiques ne sont pas les seuls à jouer les prolongations. Dans la fonction publique, si la limite d'âge est officiellement à 65 ans, de multiples exceptions existent. En 2011, le gouvernement Fillon avait repoussé la borne de deux ans pour les plus hauts fonctionnaires, et afin de maintenir au passage le préfet Christian Lambert en Seine-Saint-Denis. Plus récemment, un amendement de la loi santé a reporté jusqu'à un maximum de 72 ans la retraite des médecins hospitaliers. Les magistrats de la Cour des comptes, les conseillers d'Etat et les professeurs d'université, eux, peuvent exercer jusqu'à 68 ans.

Dans le privé, les mises à la retraite d'office sont interdites depuis 2009 avant 70 ans, contre 65 auparavant. A l'époque, le gouvernement souhaitait supprimer tout plafond, mais avait reculé face aux protestations d'un patronat attaché à une procédure plus légère que le licenciement. « Même si aucun salarié, ou presque, ne souhaite travailler si tard, de fait, les entreprises ont perdu un levier pour se séparer de

leurs seniors », remarque Jean-Christophe Sciberras, de l'Association nationale des DRH. Du coup, avec la fin des préretraites et le recul en 2010 de deux ans de l'âge légal, le taux d'emploi des sexagénaires a grimpé en flèche. Au risque d'un surplus de main-d'œuvre dans certains secteurs ? A Air France, le report de la limite d'activité des pilotes à 65 ans, réclamé par une association d'irréductibles, a aggravé les problèmes de sureffectifs.

Cadre souple

Côté patrons, l'âge maximal est fixé, en théorie, à 65 ans pour le président d'un conseil d'administration et le directeur général, mais rien n'empêche les actionnaires de voter une clause qui repousse cette barrière, comme lors des assemblées générales de Total et de Carrefour en 2014. Seule règle intangible : pas plus du tiers des administrateurs ne doit dépasser les 70 ans. Un cadre souple qui permet à Gérard Brémont de tenir les rênes de Pierre & Vacances à 77 ans, ou à Maurice Lévy de conserver la tête de Publicis à 73 ans. Il n'y a pas que les politiques qui ont du mal à décrocher.

Laurent Fargues



L'âge du capitaine.

Faut-il plafonner l'âge des élus ? La question, envisagée par un rapport qui propose de limiter à 70 ans l'âge d'un candidat à une élection parlementaire ou locale, a suscité bien des réactions, cette semaine. Des réactions parfois virulentes, notamment parmi les parlementaires. les plus âgés.

Ce rapport, commandé le ministre de la Ville et de la Jeunesse, Patrick Kanner, a été élaboré par le think tank (laboratoire d'idées) France Stratégie et remis lundi dernier à son destinataire. Intitulé « reconnaître, valoriser, encourager l'engagement des jeunes » ,il s'inspire des règles en vigueur dans les entreprises publiques.

Trop vieux, nos représentants ? A l'occasion de la dernière élection législative, l'Assemblée s'est

pourtant «rajeunie » : si les moins de 30 ans n'étaient que 11 lors de la mandature précédente, pour 257 députés âgés de 60 à 70 ans et encore 55 âgés de plus de 70 ans, ils sont, désormais 27 à être âgés de moins de 30 ans, pour 200 âgés députés situés entre 60 et 70 ans, et 53 âgés de plus de 70 ans. Les sénateurs sont un peu plus âgés: 227 membres de la Haute Assemblée ont plus de 60 ans, sur 348.

Toute la semaine, les élus ont été nombreux à monter au créneau pour dénoncer cette idée, à l'instar du député Gérard Bapt, 69 ans, citant Brassens: « *Le temps ne fait rien à l'affaire, quand on est con, on est con* » . Plus énervé, Bernard Debré, député Les Républicains (70 ans), s'est élevé contre un « déni de

démocratie » : « *Ça voudrait dire que Charles de Gaulle n'aurait pas pu se présenter, que Churchill aurait été mis sur la touche* » ,a-t-il expliqué. Et si la mesure était adoptée, un certain Alain Juppé, qui fêtera ses 70 ans le 15 août prochain, pourrait se voir interdire la route de l'Elysée en 2017.

Mais plus que l'âge des hommes, c'est la longueur des carrières politiques, ainsi que le non-renouvellement des cadres et des idées, qu'il faudrait peut-être interroger.



L'âge du capitaine.

Faut-il plafonner l'âge des élus ? La question, envisagée par un rapport qui propose de limiter à 70 ans l'âge d'un candidat à une élection parlementaire ou locale, a suscité bien des réactions, cette semaine. Des réactions parfois virulentes, notamment parmi les parlementaires. les plus âgés.

Ce rapport, commandé le ministre de la Ville et de la Jeunesse, Patrick Kanner, a été élaboré par le think tank (laboratoire d'idées) France Stratégie et remis lundi dernier à son destinataire. Intitulé « reconnaître, valoriser, encourager l'engagement des jeunes », il s'inspire des règles en vigueur dans les entreprises publiques.

Trop vieux, nos représentants ? A l'occasion de la dernière élection législative, l'Assemblée s'est

pourtant «rajeunie » : si les moins de 30 ans n'étaient que 11 lors de la mandature précédente, pour 257 députés âgés de 60 à 70 ans et encore 55 âgés de plus de 70 ans, ils sont, désormais 27 à être âgés de moins de 30 ans, pour 200 âgés députés situés entre 60 et 70 ans, et 53 âgés de plus de 70 ans. Les sénateurs sont un peu plus âgés: 227 membres de la Haute Assemblée ont plus de 60 ans, sur 348.

Toute la semaine, les élus ont été nombreux à monter au créneau pour dénoncer cette idée, à l'instar du député Gérard Bapt, 69 ans, citant Brassens: « *Le temps ne fait rien à l'affaire, quand on est con, on est con* ». Plus énervé, Bernard Debré, député Les Républicains (70 ans), s'est élevé contre un « déni de

démocratie » : « *Ça voudrait dire que Charles de Gaulle n'aurait pas pu se présenter, que Churchill aurait été mis sur la touche* », a-t-il expliqué. Et si la mesure était adoptée, un certain Alain Juppé, qui fêtera ses 70 ans le 15 août prochain, pourrait se voir interdire la route de l'Elysée en 2017.

Mais plus que l'âge des hommes, c'est la longueur des carrières politiques, ainsi que le non-renouvellement des cadres et des idées, qu'il faudrait peut-être interroger.

Pour que les seniors restent à domicile

Virginie Guillet, qui a dirigé l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) Les Cotonniers à Audenge pendant plus de trois ans, vient de prendre une nouvelle direction en créant Domo Vitae, une maison de retraite à domicile. L'entreprise, qui propose ses services sur les communes du bassin d'Arcachon et sur la Métropole de Bordeaux, s'adresse aux personnes de plus de 60 ans. Domo Vitae propose aux plus autonomes un service de conciergerie et de loisirs, et aux personnes en perte d'autonomie un accompagnement complet en relation avec les acteurs de soins locaux (médecins traitants, SSIAD et kinésithérapeutes).

Perte d'autonomie

" Cette offre prend en compte l'adaptation du logement, l'assistance humaine et la coordination des soins et de l'assistance de vie qui sera assurée par une équipe de professionnels, explique Virginie Guillet. Son objectif premier est de permettre aux personnes en perte d'autonomie d'avoir le choix de rester à domicile, dans des conditions de prise en charge satisfaisantes, à des coûts inférieurs aux institutions. "

Pour la chef d'entreprise, les besoins de santé de la population sont en pleine mutation. " Grâce aux progrès médicaux et sociétaux, l'espérance de vie s'est allongée, transformant ainsi des maladies aiguës en maladies chroniques, et engendrant de nouveaux défis comme

l'accompagnement du vieillissement et de la perte d'autonomie. "



*Virginie Guillet a créé Domo Vitae, un service de maison de retraite à domicile.
PHOTO VIRGINIE GUILLET*

Selon les orientations du commissariat général à la stratégie et à la prospective, datant de décembre 2013, la silver économie (économie des seniors, NDLR) apparaît comme une opportunité inédite de croissance pour la France.

" Les services à la personne sont particulièrement concernés par cet essor, ils vont créer à courte échéance de nombreux emplois, non délocalisables, qu'il conviendra de rendre attractifs par la formation et le développement.

Stéphane Thierry
Renseignements au 06 66 80 20 30.

■



Le bénévolat, futur sésame pour l'emploi des jeunes

Les jeunes ne sont pas si égoïstes qu'on le prétend. Mais leurs expériences en bénévolat ne sont que rarement prises en compte par les entreprises et par les universités. Une proposition de **France Stratégie** vise à combler cette lacune.

Le bénévolat des jeunes mérite d'être pris en compte dans le recrutement« Le poids du diplôme initial reste trop important dans la carrière. A l'inverse, les savoir-faire non formels ne sont pas pris en compte ». L'affirmation, qui rassemble aujourd'hui un large consensus, émane de **France Stratégie**, organisme de réflexion, d'expertise et de concertation, qui dépend du Premier ministre, dans son dernier rapport sur « L'engagement des jeunes ». Parmi les 25 propositions couvrant l'ensemble des domaines visant à améliorer l'implication des jeunes, quelques mesures ciblent plus particulièrement les difficultés d'intégration dans le monde du travail. Malgré la mauvaise réputation des jeunes en matière d'engagement associatif, il s'avère que près de la moitié des 15-18 ans, dont les parents pratiquent une activité bénévole font de même, contre 27,7 % pour les autres. Malheureusement, seuls 16% des jeunes impliqués dans le bénévolat sont parvenus à faire reconnaître leurs compétences, un taux anormalement faible. Du coup, **France Stratégie** propose de « faciliter la valorisation des compétences transversales acquises dans le bénévolat par la délivrance d'attestations. Les jeunes pourront ainsi miser sur de nouveaux critères de compétences : la gestion de projet, le management d'une équipe ou la prise de parole par exemple ». Une idée frappée au coin du bon sens pour ce qui concerne le recrutement. Mais l'organisme va plus loin et suggère de faire reconnaître ces compétences par les universités, par l'octroi d'unités de valeurs (ECTS) supplémentaires. Pour ce qui est du recrutement, **France Stratégie** souhaite voir le développement du CV par compétences qui met en valeur les savoir-faire acquis au cours de toutes les expériences, rémunérées ou pas. Une bonne idée, à un détail près : les systèmes informatiques de traitement des CV ne prennent souvent pas en compte la rubrique Compétences ... Corinne Zerbib Partager



Les pensions alimentaires sont-elles trop élevées ?



Comme pour rétablir un équilibre, parce qu'on aurait trop parlé des mères qui élèvent seules leurs enfants, il a fallu que certains s'emparent de la question des pères séparés et du niveau des pensions alimentaires. En agrégeant le barème de référence des pensions alimentaires du ministère de la Justice, les hypothèses d'une étude australienne du début des années 2000 et un logiciel de simulation fiscale, **France stratégie**, dans son étude parue le 16 juin dernier, conclut qu'en règle générale, les pères séparés subissent une perte de niveau de vie supérieure à celle des mères et suggère de revoir les pensions à la baisse.

Cette étude a fait réagir d'autres experts, comme les sociologues du collectif Onze qui travaillent depuis 2008 sur le traitement judiciaire des séparations. Ils la contestent et soulignent qu'elle «ne repose en effet sur aucune enquête empirique, sur aucun recueil de données réelles».

Dans 85% des cas, le visage des familles monoparentales est celui d'une femme qui élève seule ses enfants dans des conditions difficiles. Selon une enquête IPSOS de fin 2012, plus d'une mère élevant seule ses enfants sur deux dit ne pas arriver à boucler son budget sans être à découvert. Ce ressenti ne fait que traduire une réalité : un peu plus d'une mère seule sur trois vit sous le seuil de pauvreté. Enfin, la pension alimentaire représente un cinquième du revenu des familles monoparentales les plus modestes. Or, dans notre pays, 40% des pensions alimentaires ne seraient pas acquittées intégralement ou partiellement.

Bien sûr, toutes les mères séparées ne sont pas en précarité sociale ou isolées. Pour autant, les familles monoparentales et les enfants qui y grandissent sont désormais une préoccupation majeure de la politique familiale.

Fausse volonté d'égalité

A son arrivée en 2012, le Gouvernement a mis fin au «scandale du silence» dénoncé par la fondation K d'urgence pour les familles monoparentales. En revalorisant les aides qui les concernent, telle que l'allocation de soutien familial, en créant des guichets uniques d'information, en expérimentant une garantie contre les impayées de pensions alimentaires (GIPA) comprenant une pension alimentaire minimum de 100 euros par mois et par enfant. Surtout, des mots ont été mis sur une réalité jusqu'ici largement ignorée.

Alors donc que nous nous préoccupons de ces familles, par un étrange mouvement de projecteur,

l'éclairage a été mis sur la situation des pères séparés. Des agissements spectaculaires ont montré la détresse de quelques-uns. Détresse bien entendu réelle. Lorsque le désaccord des parents conduit l'un d'entre eux à ne plus pouvoir voir son enfant, c'est un drame personnel et humain que chacun peut comprendre.

Mais là encore il faut rappeler les données : comme l'ont montré les travaux récents du Ministère de la justice, dans 80% des cas, les parents sont d'accord concernant la façon dont va s'organiser la garde des enfants après leur séparation, dans 10% des cas, l'un des deux n'exprime pas de souhait particulier. Il ne reste donc que 10% de cas de désaccord. C'est peu, mais c'est bien sûr trop pour ceux qui sont concernés.

Le rapprochement fait entre la situation des mères séparées qui assument seules la charge de leurs enfants et celle des pères séparés qui n'ont pas obtenu leur garde relève d'une fausse volonté d'égalité ou de symétrie. La nature et l'ampleur des problématiques sont radicalement différentes. Dans la vaste majorité des cas, les pères ne demandent pas la garde des enfants et ce sont les mères qui les prennent en charge, alors même que les femmes en couple gagnent aujourd'hui 42% de moins en moyenne que leur conjoint (INSEE). Les pensions alimentaires, ne l'oublions pas, aident les parents qui ont la charge de leur enfant, à les nourrir, les vêtir, à l'achat des fournitures scolaires, à essayer, comme chaque parent, de répondre au mieux aux multiples besoins de leurs enfants.

Bien sûr la situation des pères séparés doit recueillir aussi notre attention, mais à vouloir opposer l'intérêt des mères et l'intérêt des pères, on en oublie l'essentiel : l'intérêt de l'enfant.



Les pensions alimentaires sont-elles trop élevées ?



La question des mères et des pères séparés ne doit pas faire oublier l'essentiel : l'intérêt de l'enfant.

Comme pour rétablir un équilibre, parce qu'on aurait trop parlé des mères qui élèvent seules leurs enfants, il a fallu que certains s'emparent de la question des pères séparés et du niveau des pensions alimentaires. En agrégeant le barème de référence des pensions alimentaires du ministère de la Justice, les hypothèses d'une étude australienne du début des années 2000 et un logiciel de simulation fiscale, **France stratégie**, dans son étude parue le 16 juin dernier, conclut qu'en règle générale, les pères séparés subissent une perte de niveau de vie supérieure à celle des mères et suggère de revoir les pensions à la baisse.

Cette étude a fait réagir d'autres experts, comme les sociologues du collectif Onze qui travaillent depuis 2008 sur le traitement judiciaire des séparations. Ils la contestent et soulignent qu'elle «ne repose en effet sur aucune enquête empirique, sur aucun recueil de données réelles».

Dans 85% des cas, le visage des familles monoparentales est celui d'une femme qui élève seule ses enfants dans des conditions difficiles. Selon une enquête IPSOS de fin 2012, plus d'une mère élevant seule ses enfants sur deux dit ne pas arriver à boucler son budget sans être à découvert. Ce ressenti ne fait que traduire une réalité : un peu plus d'une mère seule sur trois vit sous le seuil de pauvreté. Enfin, la pension alimentaire représente un cinquième du revenu des familles monoparentales les plus modestes. Or, dans notre pays, 40% des pensions alimentaires ne seraient pas acquittées intégralement ou partiellement.

Bien sûr, toutes les mères séparées ne sont pas en précarité sociale ou isolées. Pour autant, les familles monoparentales et les enfants qui y grandissent sont désormais une préoccupation majeure de la politique familiale.

Fausse volonté d'égalité

A son arrivée en 2012, le Gouvernement a mis fin au «scandale du silence» dénoncé par la (...)



Les pensions alimentaires sont-elles trop élevées ?

Comme pour rétablir un équilibre, parce qu'on aurait trop parlé des mères qui élèvent seules leurs enfants, il a fallu que certains s'emparent de la question des pères séparés et du niveau des pensions alimentaires. En agrégeant le barème de référence des pensions alimentaires du ministère de la Justice, les hypothèses d'une étude australienne du début des années 2000 et un logiciel de simulation fiscale, **France stratégie**, dans son étude parue le 16 juin dernier, conclut qu'en règle générale, les pères séparés subissent une perte de niveau de vie supérieure à celle des mères et suggère de revoir les pensions à la baisse. Cette étude a fait réagir d'autres experts, comme les sociologues du collectif Onze qui travaillent depuis 2008 sur le traitement...

Lire la suite sur [Libération](#)0 commentaire - Les pensions alimentaires sont-elles trop élevées ?
liens commerciauxpublicitéTransferts Orange Sports



G. Verleden/Wijngaert/AP/Spa

Christine Lagarde, à la tête du FMI, et Yanis Varoufakis, à Bruxelles, le 25 juin. Le gouvernement du ministre grec des Finances a dénoncé le 16 juin la « responsabilité criminelle » du Fonds.

Le FMI, un pompier au banc des accusés

Pour Christine Lagarde, la directrice générale du Fonds monétaire international (FMI), la ligne jaune a été franchie le 16 juin par le Premier ministre grec Alexis Tsipras lorsqu'il a dénoncé la « responsabilité criminelle » de l'institution. Ce que le FMI considère comme une « insulte » est, selon elle, d'autant moins justifié qu'il a été appelé à la rescousse par les Européens eux-mêmes en mai 2010. Quant au procès d'avoir tué le malade grec par une potion d'austérité trop amère, il a déjà eu lieu, et le FMI a plaidé coupable. Fin 2012, les experts du Fonds, menés par leur chef économiste, Olivier Blanchard, ont estimé que l'effet récessionniste d'une politique d'austérité était plus important que prévu. Il était convenu qu'une réduction de déficit public de 100 euros coûtait 50 euros de PIB – effet

multiplicateur de 0,5 – avant que l'économie ne reparte grâce aux fameuses « réformes structurelles ». Au fait, l'effet récessif serait au moins deux fois plus important, d'où le retard à l'allumage du Portugal ou de... la Grèce. « Ces politiques budgétaires restrictives ont pesé plus que prévu sur la croissance », reconnaît volontiers le Fonds, dont un haut responsable jure que le remède proposé aujourd'hui « n'a pas la même logique que pour le premier plan de 2010 ». Mais l'autocritique a des limites. Pour Christine Lagarde, « les mesures initialement décidées auraient de toute façon été nécessaires ». En résumé, le FMI s'est bien trompé, mais ce n'est pas si grave. L'autre procès, plus ancien, fait aux *men in black* de Washington est de n'avoir rien vu venir. Fin 2011, dans un audit très précis mené par les économistes Jean

Pisani-Ferry, André Sapir et Guntram Wolff, le think tank bruxellois Bruegel s'était penché sur la myopie des experts du Fonds concernant la Grèce. Le verdict ? « Nous avons constaté de sévères lacunes, même si la qualité du suivi s'est nettement améliorée à partir du début de la crise, en 2008. » Mais la responsabilité est là encore plus que partagée, puisque les comptes publics grecs, dûment optimisés grâce aux conseils de Goldman Sachs, ont pendant des années passé les mailles des services de la Commission européenne, en particulier de son institut Eurostat. En guise de mea culpa, Bruxelles a renforcé les moyens de ce service avant d'appeler au secours le FMI et la BCE pour tenter de résoudre la crise. Reconnaître ses erreurs ? « Nous sommes un peu les seuls à le faire », explique Christine Lagarde. **P.-H. M.**



LE COUPLE FRANCO-ALLEMAND À L'ÉPREUVE DE LA CRISE

Claire Demesmay

Directrice du programme France/Relations franco-allemandes de l'Institut allemand de politique étrangère (DGAP) à Berlin

Éléments moteurs de la zone euro, la France et l'Allemagne affichent des positions économiques très différentes qui ont été sources de tensions tout au long de la mise en place de l'Union monétaire. Si les difficultés de la zone euro, et notamment la crise grecque, ont cristallisé ces divergences, elles ont aussi été l'occasion de rebâtir une forme de coopération entre les deux pays. Claire Demesmay identifie trois grandes phases dans le fonctionnement du couple franco-allemand depuis le déclenchement de la crise : les premières controverses autour de la gouvernance de la zone euro, de la réponse à apporter à la récession de 2008 puis aux débuts de la crise grecque aboutissent à des compromis plutôt influencés par la vision française ; à l'été 2011, le rapport de force devient plus favorable à l'Allemagne, qui parvient à imposer un renforcement de la discipline budgétaire ; les changements gouvernementaux dans les deux pays en 2012 et 2013 débouchent sur une coopération plus équilibrée, bien que toujours dominée par l'Allemagne.

C. F.

La crise a eu valeur de test pour la coopération entre la France et l'Allemagne. Les deux États, à l'origine de la monnaie unique, sont non seulement deux poids lourds de la zone euro, représentant à eux seuls la moitié de son produit intérieur brut (PIB) ; mais ils incarnent également des traditions économiques très différentes, qui ont fait l'objet de discordes tout au long de la construction de l'Union économique et monétaire (UEM), dès le début des années 1990, et ont perdu jusqu'à aujourd'hui. De façon schématique, l'Allemagne a toujours été très attachée à la stabilité monétaire et à l'indépendance de la Banque centrale européenne (BCE), alors que la France plaide traditionnellement pour une étroite coordination monétaire et financière de la zone euro et pour une plus grande implication de la BCE.

Du fait de leur poids et de leurs différences de positions, exacerbées par les difficultés économiques et budgétaires des États européens, la France et l'Allemagne se sont tout naturellement retrouvées à

l'avant-poste de la gestion de la crise. D'une réunion informelle à l'autre, Paris et Berlin ont dû mener des négociations difficiles et tendues en raison de l'urgence de la situation, de la complexité du dossier ainsi que de leurs grandes divergences d'approche. La plupart du temps, leurs positions paraissaient inconciliables. En même temps, conscients de leurs responsabilités pour l'avenir de la zone euro, les dirigeants des deux pays n'ont jamais cessé de travailler ensemble, intensifiant leur coopération et acceptant des concessions souvent importantes. Au fil du temps et de l'évolution de la crise, non sans résistances et lenteurs, ils ont recherché et esquissé des formules de compromis sur le principe classique du donnant-donnant. À plusieurs reprises, ils ont ainsi pu soumettre à leurs partenaires des propositions conjointes, que ces derniers ont endossées de manière quasi systématique.

Si la crise a insufflé une nouvelle dynamique au couple franco-allemand, que l'on disait bien mal en point depuis le début des années 2000, elle a aussi transformé



son équilibre interne. On peut distinguer trois grandes phases de la coopération franco-allemande au cours de la crise. Alors que les conceptions françaises ont prédominé les premières années, l'Allemagne a repris la main à l'été 2011 et a par la suite fait davantage entendre sa voix. Depuis, malgré la volonté d'éviter les tensions bilatérales, la relation reste fortement asymétrique, marquée par une Allemagne devenue une « puissance dominante, du point de vue économique, en Europe » (Brodersen et Stark, 2012).

Méfiance et confrontations

Lorsqu'éclate la crise financière en 2007, la relation franco-allemande n'a rien de cordial. À l'époque, celle-ci est au contraire marquée par des tensions, liées notamment au projet d'Union méditerranéenne de Nicolas Sarkozy, auquel Angela Merkel est farouchement opposée. Les risques que fait peser la crise sur les économies européennes et la cohésion de la zone euro contraignent rapidement les deux dirigeants à intensifier leur coopération, rendant inévitable une confrontation de leurs positions.

Première controverse : le gouvernement économique de la zone euro

La première des controverses franco-allemandes porte sur la gouvernance de la zone euro. À l'occasion de la crise, le président français renoue avec l'idée de « gouvernement économique » et propose d'instaurer un sommet régulier de la zone euro. Il s'agit là d'un élément traditionnel de la pensée européenne de la France, qui fait l'objet d'un large consensus au-delà des clivages partisans. Cette revendication part du principe qu'une union monétaire ne peut fonctionner sans gouvernance, par nature politique, et que celle-ci ne doit inclure que les chefs d'État et de gouvernement des pays membres. Dès les débuts de la construction de l'UEM, l'Allemagne rejette cette approche, opposée à un système dans lequel les responsables politiques ont un vrai pouvoir de décision en matière monétaire et peuvent donc s'affranchir des règles communautaires pour mener une politique discrétionnaire. Dans cette logique, les règles sont fixées par les traités et la BCE doit prendre ses décisions en toute indépendance.

La proposition française relance la discussion, qui se prolonge au cours des années suivantes, ponctuée de malentendus et de soupçons réciproques. En 2010, la chancelière fédérale reprend certes à son

compte le terme de « gouvernement économique » (*Wirtschaftsregierung*), mais le sens qu'elle lui donne est très éloigné du projet initial : non seulement elle exclut toute institutionnalisation des sommets de la zone euro, et plus encore la création d'un secrétariat général, comme le demande la France ; mais elle souhaite également que participent à ces réunions l'ensemble des États membres de l'UE, et non de la seule zone euro. Ce n'est qu'en 2012, la crise de la dette souveraine s'aggravant, que l'Allemagne finira par accepter l'idée d'une gouvernance limitée à la zone euro – en la soumettant cependant à un certain nombre de conditions.

Deuxième controverse : la relance conjoncturelle

À cette controverse s'ajoute, peu après l'apparition de la crise financière, une discussion sur la nécessité de mettre en place un plan de relance conjoncturelle afin de soutenir l'activité économique. La France le souhaite, traditionnellement favorable à ce genre de mesures, tandis que l'Allemagne s'y oppose pour ne pas déséquilibrer davantage les budgets nationaux. Il faut dire que la plupart des États européens sont déjà fortement endettés, avec une dette publique dépassant les 60 % du PIB, soit la limite imposée par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Durant la présidence française du Conseil de l'UE au deuxième semestre 2008, les discussions franco-allemandes sont vives : Paris et Berlin s'opposent à la fois sur « l'opportunité d'un plan de relance communautaire [et] sur l'ampleur des plans nationaux » (Uterwedde, 2012). Finalement, avec l'arrivée de la récession en automne 2008, ils finissent par s'accorder sur « des mesures concertées de relance budgétaire compte tenu de la gravité de la situation macroéconomique » (Uterwedde, 2012).

Troisième controverse : la gestion de la crise grecque

La crise grecque, qui éclate à l'automne 2009, vient pimenter un peu plus les discussions franco-allemandes, alors marquées par une « méfiance réciproque au niveau bilatéral quant aux stratégies avancées » (Caro, 2012). Forts de convictions divergentes, Paris et Berlin s'affrontent jusqu'au printemps 2010 sur l'aide à apporter à la Grèce. Convaincus qu'il faut de toute urgence couper court aux spéculations, et soulignant le caractère systémique d'un défaut de paiement de l'un des États membres de la zone euro, les responsables français plaident pour un plan d'aide rapide. Dans leur



esprit, celui-ci doit reposer sur des crédits bilatéraux dans un cadre exclusivement européen. À Paris, une telle aide est vue non seulement comme un signe de solidarité, mais aussi comme la « seule réponse efficace aux dynamiques de marché » (Schwarzer, 2012). À Berlin, la logique est tout autre : les dirigeants allemands considèrent que le laisser-aller budgétaire de la Grèce est le cœur du problème. Pour Angela Merkel, qui juge qu'« une manifestation de solidarité rapide ne peut pas être la bonne réponse », il est nécessaire d'« attaquer le problème par les racines »⁽¹⁾, c'est-à-dire de revenir à l'orthodoxie budgétaire et de mettre en place une politique de prévention accrue.

Fin mars 2010, après des mois de négociation, le président français et la chancelière fédérale trouvent un accord. Non seulement un plan de sauvetage pour la Grèce allait être déclenché – trop tard, juge-t-on à Paris, où l'on voit dans les hésitations allemandes un facteur d'aggravation de la crise (Leparmentier, 2013); mais un Fonds européen de stabilité financière (FESF) serait créé pour faire face à de futures crises. En échange de ces concessions majeures, l'Allemagne obtient des ajustements budgétaires et un plan de réformes structurelles ambitieux de la part d'Athènes, ainsi qu'une participation du Fonds monétaire international (FMI) au plan d'aide. Le 2 mai 2010, les États membres de la zone euro accordent à la Grèce un prêt bonifié de 80 milliards d'euros sur une base bilatérale. Le 6 mai, à la veille du sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Eurogroupe, Nicolas Sarkozy et Angela Merkel en appellent de concert au renforcement de la surveillance budgétaire au sein de la zone euro⁽²⁾.

Durant cette période, Paris n'a certes pas obtenu tout ce qu'il souhaitait. Ainsi en va-t-il du gouvernement économique, mais aussi des *eurobonds*, auxquels l'Allemagne a opposé une fin de non-recevoir. Cependant, l'idée de solidarité intra-européenne, chère à la France, a bien fini par s'imposer.

Une étroite concertation

Avec la poursuite de la crise, et notamment les attaques de l'Italie et de l'Espagne par les marchés financiers, la coopération franco-allemande entre dans une nouvelle phase. Les différences de fond sont loin

d'avoir disparu, bien au contraire. Seulement, Paris et Berlin ont tiré les leçons des mois précédents : à partir du printemps 2011, ayant désormais conscience d'être observés par les marchés, ils n'entendent plus afficher leurs disputes sur la place publique, mais jouent la carte de l'harmonie. Ils parlent désormais d'une seule et même voix lors des sommets européens, en amont desquels ils se rencontrent systématiquement pour aplanir leurs divergences. C'est l'époque où a été créé l'acronyme « Merkozy », en référence à l'étroite coopération affichée par la chancelière fédérale et le président français.

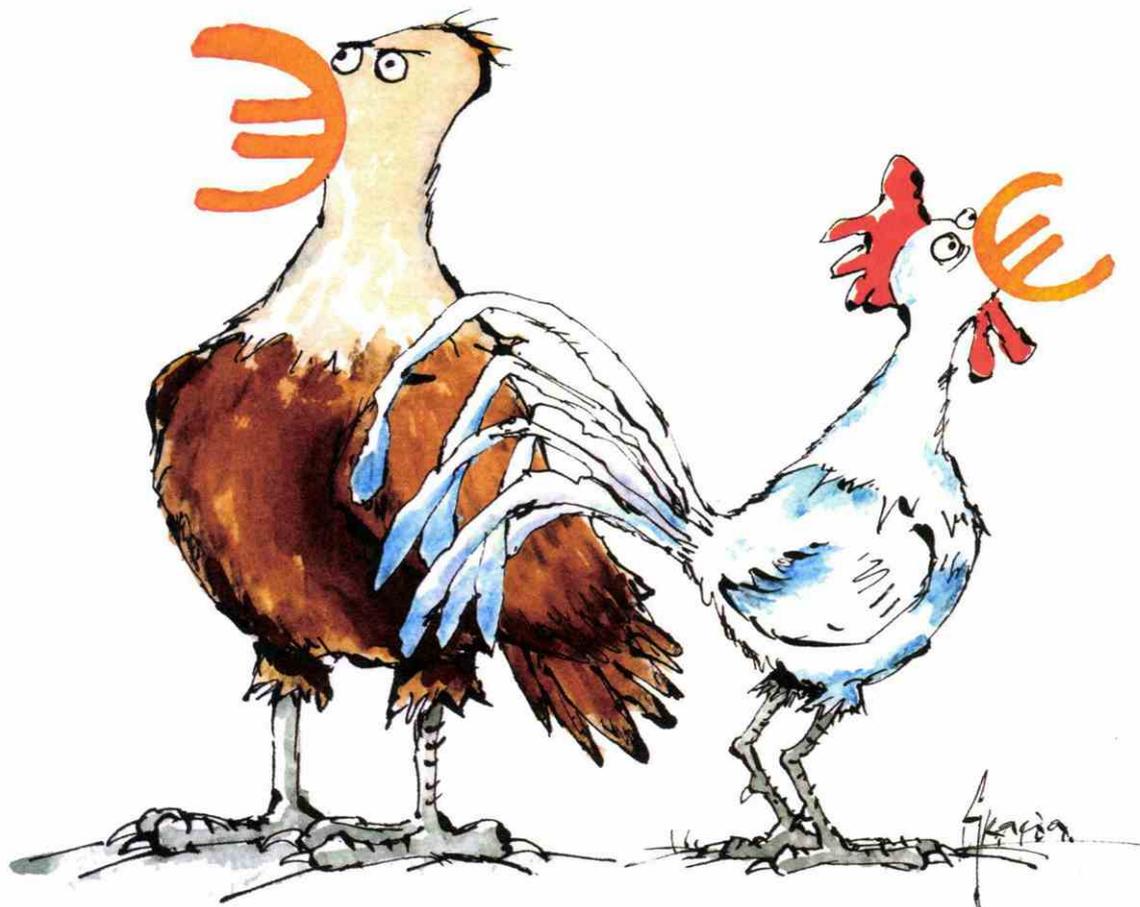
Des compromis sur la solidarité intra-européenne et la rigueur budgétaire...

Durant cette période, le débat continue à porter sur l'aide à la Grèce, mais aussi, plus largement, sur le juste équilibre à trouver entre la solidarité intra-européenne, sur laquelle insiste la France, et le contrôle des politiques économiques et notamment budgétaires, auquel l'Allemagne se montre fortement attachée. Le sommet de Deauville, en octobre 2010, avait déjà esquissé les contours de possibles futurs compromis. Nicolas Sarkozy avait alors accepté une révision du traité de Lisbonne, tandis qu'Angela Merkel abandonnait l'idée de sanctions automatiques en cas de non-respect du PSC. Seulement, alors que la coopération franco-allemande avait jusqu'à présent ouvert la voie à des décisions européennes, cet accord a été mal reçu à Bruxelles et dans les autres capitales de l'UE. Dans la mesure où il remettait en question des éléments importants de la ligne d'action européenne définie jusqu'alors, il a en effet surpris les partenaires européens, qui n'ont pas apprécié d'être mis devant le fait accompli quelques jours avant un sommet européen. Dès lors, le couple franco-allemand veillera à ne plus brusquer ses partenaires.

Malgré ses réticences concernant l'institutionnalisation d'un système de gestion de crise et de stabilité financière, Berlin accepte de renforcer la capacité d'action du FESF et de le pérenniser en créant, en remplacement, le Mécanisme européen de stabilité (MES) (traité signé en juillet 2011). En contrepartie, Paris souscrit au renforcement de la discipline budgétaire. Cela donne lieu à une série d'engagements de plus en plus contraignants. En mars 2011, le Conseil européen adopte le « pacte Euro plus », qui définit les réformes structurelles que les États s'engagent à adopter, mais n'a pas de caractère obligatoire. En

(1) Angela Merkel, discours devant le Bundestag, 17 mars 2010.

(2) Lettre conjointe de Nicolas Sarkozy et d'Angela Merkel à MM. Herman Van Rompuy et José Manuel Barroso, 6 mai 2010.



octobre de la même année est adopté le « Six-Pack », un ensemble de mesures qui viennent renforcer le PSC ; celles-ci prévoient à la fois une meilleure surveillance des budgets nationaux et des sanctions en cas de non-respect des règles budgétaires. Enfin, en décembre, un accord est trouvé sur le « pacte budgétaire ». Signé en mars 2012 par les chefs d'État et de gouvernement, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) a pour principal objectif de renforcer la discipline budgétaire en limitant très fortement le déficit structurel des États. Tous ces textes ont été préparés en amont et proposés conjointement par la France et l'Allemagne.

... et sur le cas particulier de la Grèce

Durant cette période, la question grecque fait elle aussi l'objet de compromis franco-allemands. Confronté à de nouvelles difficultés, Athènes se tourne à nouveau vers l'UE et le FMI à partir de mai 2011. Alors que Paris se prononce pour une nouvelle aide, Berlin en appelle à une restructuration de la dette souveraine du pays

et souhaite mettre à contribution les créanciers privés – ce que la France voit d'un mauvais œil, craignant un risque de contagion aux pays les plus fragiles de la zone euro. En octobre, comme le demande l'Allemagne, le secteur privé doit accepter une décote de 50 % de la dette grecque, en contrepartie de quoi le secteur bancaire se voit recapitalisé. De son côté, la France est rassurée par le caractère exceptionnel de cette restructuration, qui ne s'appliquera qu'à la Grèce (décembre 2011). Finalement, au printemps 2012, un nouveau plan de sauvetage est signé.

Désaccords sur le rôle de la BCE

Enfin, Paris et Berlin continuent à s'affronter sur le rôle de la BCE, comme ils n'ont cessé de le faire depuis des années. Dès le départ, la France demande à ce que l'institution de Francfort s'implique davantage dans la résolution de la crise. Elle souhaite, tout d'abord, qu'elle puisse baisser son taux directeur, afin de limiter les risques de déflation et soutenir la conjoncture économique. L'Allemagne s'y oppose, en raison



notamment d'une crainte de l'inflation largement partagée par la population. Cela n'empêche pas la BCE de procéder régulièrement à de telles baisses, notamment en novembre et décembre 2011, puis en juillet 2012. La France plaide ensuite pour que la BCE puisse racheter des titres de dette d'États fragilisés de la zone euro. Alors qu'elle y voit un moyen de « limiter les dérives de l'augmentation des *spreads* », son partenaire à Berlin dénonce une dangereuse « forme de monétisation de la dette publique » (Kauffmann et Uterwedde, 2010). Malgré la ferme opposition allemande, la BCE opère en 2011 de tels rachats de titres publics – opération qu'elle réitère pendant l'été 2012.

Au final, bien que l'Allemagne ait accepté des mesures qu'elle désapprouve, elle a réussi à laisser son empreinte sur le cours de la politique européenne. Désormais, ses partenaires européens, notamment la France, acceptent le paradigme de la discipline budgétaire.

Une asymétrie persistante

Nouvelles tensions sur le TSCG

L'élection de François Hollande à la présidence de la République, en mai 2012, met fin à cette période de connivence affichée. Durant la campagne électorale, le candidat socialiste s'était engagé à assouplir le cours de la politique européenne et avait affirmé vouloir renégocier le TSCG, souhaitant même le bloquer s'il « ne contenait pas de mesures de croissance »⁽³⁾. Comme pour afficher ce changement de politique, le nouveau président reçoit le 13 juin à l'Élysée les trois principaux leaders du Parti social-démocrate, alors dans l'opposition. Entendant peser davantage face à l'Allemagne, il s'allie dans le même temps à l'Italie et à l'Espagne – deux pays avec lesquels la France a traditionnellement une proximité d'analyse sur les questions économiques. Ainsi, lors du sommet européen du 29 juin 2012, François Hollande soutient les revendications des chefs de gouvernement italien et espagnol pour faire baisser les taux d'intérêt dans les pays en crise, prenant ainsi à contre-pied Angela Merkel, qui doit céder face au coup de force du trio sur un certain nombre de points.

Sur le TSCG, en revanche, la chancelière n'est absolument pas prête à fléchir. À ses yeux, cet instrument symbolise en effet le retour à une politique budgétaire

vertueuse, pour laquelle, moyennant d'importantes concessions, elle s'est battue depuis le début de la crise. Dans ce contexte, le président Hollande abandonne rapidement son projet de renégociation. Certes, lors du sommet de juin, les chefs d'État et de gouvernement signent le « Pacte pour la croissance et l'emploi », que Paris présente comme la contrepartie du « Pacte budgétaire ». Il s'agit d'un pas important vers la création d'obligations de projet, que Berlin a longtemps rejetées, mais pour l'essentiel, le pacte « ne fait que reprendre toute une série de mécanismes discutés au niveau communautaire depuis déjà plusieurs mois » (Caro, 2012). Quant au TSCG, il est laissé en l'état. C'est donc une version non renégociée que votent l'Assemblée nationale et le Sénat en octobre 2012.

Compromis sur l'Union bancaire

Dans le même temps, des compromis s'opèrent sur l'Union bancaire – un projet auquel la France attache une grande importance et sur lequel l'Allemagne exprime de nombreuses réticences, le jugeant précipité. Lors du sommet de juin 2012, sous la pression de Mario Monti, alors président du Conseil italien, soutenu par François Hollande, le principe est acté. Au cours des mois suivants, les discussions franco-allemandes se poursuivent, souvent vives et très techniques, sur les modalités de fonctionnement de l'Union bancaire. Ainsi, en décembre 2012, un accord est trouvé sur un principe de surveillance des banques unique. Un an plus tard, en décembre 2013, Paris obtient satisfaction sur la réorientation du rôle de la Banque centrale européenne, qui supervisera les 6 000 banques européennes – alors que l'Allemagne souhaitait tenir ses « *Landesbanken* » (banques publiques régionales) à l'écart du mécanisme. De son côté, Berlin obtient un report de la mesure, qui implique une mutualisation des pertes bancaires : celle-ci n'entrera en application qu'en 2014, plus tard que l'aurait souhaité le partenaire français. Au fil des négociations, et malgré des divergences de vue très importantes entre la France et l'Allemagne, un projet ambitieux se concrétise. En avril 2014, le Parlement européen adopte définitivement ce qu'on peut voir comme le « plus grand saut fédéral depuis la création de la monnaie unique » (Quatremer J., 2013).

Une coopération courtoise

Le changement d'équipe gouvernementale en Allemagne, à l'automne 2013, s'accompagne d'un ton plus conciliant vis-à-vis de la France. Pour ne pas risquer de déstabiliser la zone euro, Berlin affiche sa

(3) François Hollande, entretien au *Handelsblatt*, 18 avril 2012.



volonté de ne pas brusquer son partenaire français. Fin 2014, il lui accorde même son soutien – informel – vis-à-vis de la Commission européenne, lorsqu'il s'agit de négocier un délai supplémentaire pour que celui-ci ramène le déficit du pays à 3 % du PIB. Malgré une plus grande souplesse concernant le calendrier de réduction des déficits, Berlin reste ferme sur les deux grands principes que sont l'orthodoxie budgétaire et les réformes structurelles.

De plus, avec l'arrivée au pouvoir des sociaux-démocrates (SPD), qui forment désormais une grande coalition avec l'Union chrétienne-démocrate (CDU) d'Angela Merkel, l'accent est davantage mis sur la croissance. Alors que l'Allemagne introduit un salaire minimum et débat de la nécessité d'investir davantage, les ministres de l'Économie des deux pays lancent une réflexion commune sur les réformes nécessaires de part et d'autre du Rhin pour relancer la croissance. Ces propositions, qui concernent aussi bien la France que l'Allemagne, sont formulées dans le rapport que les économistes Jean Pisani-Ferry et Henrik Enderlein remettent aux deux ministres en novembre 2014. Le contexte européen leur est favorable, puisque le nouveau président de la Commission a lancé un plan d'investissements. Le nouveau compromis franco-allemand pourrait se résumer à la formule réformes/discipline budgétaire/investissements.



L'histoire de la gestion de crise se lit comme une série de compromis franco-allemands, adoptés par la suite par les autres États européens. Paris a obtenu que les États membres de l'UE les plus solides fassent preuve de solidarité financière avec les plus faibles, à commencer par la Grèce. Dans ce sens, il a réussi à convaincre l'Allemagne de la nécessité de créer puis de pérenniser un pare-feu anticrise ; mais aussi d'autoriser la BCE à racheter des titres de dette des États fragilisés de la zone euro – un sujet particulièrement sensible outre-Rhin. Outre les conditions qu'il a mises

à l'adoption de ces différentes mesures, Berlin a de son côté obtenu un renforcement de la discipline budgétaire. Désormais traitée comme une priorité politique, elle doit faire l'objet d'un contrôle communautaire renforcé. Au cours de la crise, bien des « tabous sont tombés » (Uterwedde, 2012) de part et d'autre du Rhin. La formulation de compromis franco-allemands a certes pris du temps et a retardé la mise en place de mesures parfois urgentes, mais elle a aussi permis d'avancer vers plus d'intégration. La plupart des mesures prises sous impulsion franco-allemande auraient été inimaginables avant le début de la crise.

BIBLIOGRAPHIE

- **Brodersen H. et Stark H.** (2012), introduction au dossier « L'Allemagne, l'Europe et la crise », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 199.
- **Calla C. et Demesmay C.** (2013), *Que reste-t-il du couple franco-allemand ?* Paris, La Documentation française, coll. « Réflexe Europe ».
- **Caro C.** (2012), « La France et l'Allemagne face à la crise au sein de la zone euro. Une réponse politique commune ? », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 201.
- **Enderlein H. et Pisani-Ferry J.** (2014), *Reforms, Investment and Growth: An Agenda for Germany, France and Europe*, 27 novembre.
- **Kauffmann P. et Uterwedde H.** : (2010), « La France et l'Allemagne face à la crise de l'euro : à la recherche de la convergence perdue », *Visions franco-allemandes*, n° 17, IFRI ;
- (2015), « Quel *policy mix* de sortie de crise pour la zone euro ? Vers de nouvelles convergences franco-allemandes », *Visions franco-allemandes*, n° 25, IFRI.
- **Leparmentier A.** (2013), *Ces Français, fossoyeurs de l'euro*, Paris, Plon.
- **Quatremer J.** (2013), « Union bancaire, mode d'emploi », *Couillises de Bruxelles*, 18 décembre. <http://bruxelles.blogs liberation.fr/2013/12/18/union-bancaire-mode-demploi/>
- **Schwarzer D.** (2012) « La gouvernance économique en Europe du point de vue franco-allemand », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 201.
- **Uterwedde H.** (2012), « L'Europe allemande, mythe ou réalité ? », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 199.



LE PROJET DE LOI POUR LA CROISSANCE, L'ACTIVITÉ ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES ÉCONOMIQUES : UNE LIBÉRALISATION POINTILLISTE ?

Frédéric Marty

CNRS – Groupe de recherche en droit, économie et gestion
UMR 7321 - Université Nice Sophia Antipolis

Le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques vise à favoriser la libéralisation de l'économie française. Cet objectif, notamment pour les professions réglementées, le secteur de l'immobilier commercial et celui des transports, passe par un accroissement de la concurrence en même temps que par des instances de régulation renforcées. Il se traduit aussi par des mesures destinées à stimuler les investissements des opérateurs économiques tant privés que publics. La démarche de libéralisation régulée qui caractérise le « projet de loi Macron » se retrouve, explique Frédéric Marty, dans les dispositions concernant l'emploi et le dialogue social.

C. F.

À la fin du XIX^e siècle, une partie de l'école impressionniste adopta une technique picturale construisant un tableau à partir de petites touches de couleur accolées et nécessitant de la part de l'observateur une prise de recul pour que l'image d'ensemble s'en dégage. Le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi Macron, s'apparente de fait à un tableau de Georges Seurat ou de Paul Signac. Il peut *a priori* s'inscrire parmi les très nombreuses lois d'orientation et de programmation qui ont scandé notre histoire législative depuis une quinzaine d'années. De tels actes législatifs apparaissent souvent comme des enve-

loppes de mesures techniques souvent disparates. Elles s'opposent à l'idéal de clarté qui devrait être celui de la loi. Si elles peuvent s'expliquer comme la conséquence de la complexification de notre vie économique et sociale, elles n'en posent pas moins un problème de lisibilité de l'action publique. À première vue, Le projet de loi Macron n'échappe pas à ce travers. Il traite en une centaine d'articles de problématiques aussi variées que la liberté d'installation des notaires, la participation des salariés, les mécanismes d'actions spécifiques (*golden shares*), le transport interurbain par autocar, la réforme du permis de conduire, la privatisation des aéroports de Nice et

de Lyon ou encore le travail dominical. Cependant, avec un peu de recul, le tableau d'ensemble qui se dégage est indubitablement celui d'une libéralisation. Celle-ci est certes incrémentale, parcellaire et parfois questionnable mais dessine une certaine cohérence, celle d'une extension du domaine de la gouvernance concurrentielle des activités économiques assortie d'une régulation par des instances spécialisées, telles l'Autorité de la concurrence, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (l'ARAFER qui succède à l'ARAF) ou encore par des tribunaux de commerce ou une justice prud'homale professionnalisée.



Il ne s'agit pas, dans cet article, de détailler l'ensemble des dispositions du projet de loi Macron telles qu'elles furent présentées dans le projet de loi déposé à l'Assemblée nationale en décembre dernier, ni de tenir compte des amendements discutés ce printemps au Sénat. Nous privilégions une analyse de quelques dispositions emblématiques reflétant cette entreprise de libéralisation régulée en nous appuyant notamment sur les évaluations produites par la commission d'études de *France Stratégie*, présidée par Anne Perrot, ancienne vice-présidente de l'Autorité de la concurrence⁽¹⁾. Nous concluons enfin sur une mise en perspective du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques sous l'angle des oppositions qu'il soulève.

Le projet de loi Macron, dans son ensemble, est divisé en trois parties. Son exposé des motifs, qui insiste sur la simplification et la levée des entraves à l'activité et à la modernisation de notre économie, annonce les trois titres qui le structurent, à savoir la libéralisation des *activités contraintes*, la stimulation des investissements tant privés que publics et enfin le développement de l'emploi et du dialogue social.

Ouverture à la concurrence et renforcement des régulations publiques

Ce premier volet regroupe plusieurs mesures qui ont en commun d'avoir suscité un vaste débat public et de reposer sur la prémisse selon laquelle la réduction des barrières à l'entrée sur un marché se traduit inéluctablement par un gain net pour le consommateur en termes de prix et de diversification de l'offre. Ces dispositions concernent principalement les professions juridiques réglementées, le

(1) <http://www.strategie.gouv.fr/travaux/evaluation/commission-detude-effets-loi-croissance-lactivite>

transport routier interurbain de voyageurs et l'urbanisme commercial.

La libéralisation des professions réglementées

Faisant suite à un rapport de l'Inspection générale des Finances sur les professions réglementées⁽²⁾ rendu public en septembre 2014 et à un avis de l'Autorité de la concurrence publié le 9 janvier 2015 et portant plus spécifiquement sur les professions juridiques⁽³⁾, le projet de loi Macron modifie sensiblement les conditions d'exercice de certaines professions du droit. Les principales interrogations quant à la réglementation actuelle tiennent en quatre points. Le premier porte sur la séparation entre les activités relevant d'un service public – et nécessitant un encadrement spécifique – et celles relevant d'activités économiques et qui sont à ce titre appelées à être régies par les règles de concurrence. Le deuxième point tient à la réglementation des tarifs. Le troisième porte sur les barrières à l'entrée, en d'autres termes sur la réglementation de l'installation des professionnels. Le quatrième point traite des restrictions sur le capital des structures d'exercice.

Il s'agit tout d'abord de veiller à ce que les professionnels ne bénéficient pas de rentes indues. Celles-ci constitueraient à la fois un transfert de bien-être illégitime entre les agents économiques mais porteraient également préjudice à la compétitivité prix de nos entreprises en accroissant les prix des services qu'elles incorporent aux biens et services soumis à la concurrence internationale⁽⁴⁾. Il en va de même

pour le marché immobilier. Les coûts de transactions liés aux opérations immobilières constituent des barrières à la mobilité de la main-d'œuvre et à ce titre entravent les restructurations économiques. Cependant, l'introduction de la concurrence ne saurait produire mécaniquement des gains pour les consommateurs. Tout d'abord, la libéralisation n'induit pas inexorablement une baisse des prix. Elle peut ensuite avoir des effets négatifs en termes de qualité du service rendu. Celle-ci est particulièrement difficile à évaluer tant *ex ante* qu'*ex post* par les clients du fait des fortes asymétries d'information. Si les retours d'expériences étrangères quant à la libéralisation des conditions d'exercice des professions notariales montrent que des baisses de prix sont possibles, celles-ci sont souvent moindres qu'espéré, conditionnées à une ouverture significative à la concurrence et dépendantes de la mise en place d'une régulation externe.

À ce titre, l'introduction de mécanismes de fixation et de révision des tarifs pour certaines prestations apparaît effectivement nécessaire. Elle peut permettre d'orienter les prix vers les coûts et de limiter les marges dégagées par les professionnels à un niveau raisonnable. Cependant, le rôle dévolu à l'Autorité de la concurrence pour le contrôle desdits tarifs peut appeler quelques commentaires qui sont, comme nous le verrons, communs à de nombreuses dispositions de le projet de loi Macron. Il convient en effet de s'interroger sur la capacité du juge de la concurrence, dont la mission première est de sanctionner *ex post* les pratiques anticoncurrentielles (ententes et abus

(2) Inspection générale des Finances, (2014), *Les professions réglementées*, Paris, La Documentation française, septembre.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/144000569-les-professions-reglementees>

(3) Autorité de la concurrence, avis n° 15-A-02 du 9 janvier 2015 relatif aux questions de concurrence concernant certaines professions juridiques réglementées. <http://www.autoritedelaconcurrence.fr/pdf/avis/15a02.pdf>

(4) La réglementation du secteur des services professionnels en général a, selon certaines études, un impact très significatif sur la productivité globale des facteurs de production (voir Bourlès R., Cette G., Lopez J., Mairesse J. et Nicoletti G., (2013), « Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 95, n° 5, décembre.



de position dominante), à se muer en régulateur des tarifs et des projets d'installation des nouveaux offices. Une des dispositions, relative à la liberté d'installation, inscrite à l'article 17 du projet de loi peut d'ailleurs aller à l'encontre des objectifs d'ouverture à la concurrence. Prenant en considération les investissements déjà réalisés (*i.e.* en termes économiques les coûts échoués) par les offices déjà installés et exposés à une nouvelle entrée, elle ouvre droit à une compensation de la part du nouvel entrant. Un tel mécanisme a non seulement pour effet de renforcer les barrières à l'entrée mais également les risques de collusion tarifaire.

Au-delà de ces éléments, le projet de loi vise à la réduction des coûts des entreprises et à l'enrichissement des services rendus par les professionnels du droit au travers de la définition d'un statut d'avocat en entreprise, sur le modèle de nombreux États européens, de la création de structures d'exercice pluridisciplinaires et sur de nouvelles possibilités de participations d'investisseurs financiers dans le capital pour soutenir la croissance et le développement des cabinets français.

Le renforcement de la concurrence dans le secteur de l'immobilier commercial

Le projet de loi Macron propose également un certain nombre de réformes dans le domaine de l'immobilier, notamment quant au logement social. Cependant, ses dispositions les plus emblématiques dans le domaine concernent l'immobilier commercial. À nouveau, la réduction des barrières à l'entrée et la déconcentration du marché constituent des éléments essentiels du projet. L'article 10 du projet de loi donne à l'Autorité de la concurrence un droit de regard sur les documents d'urbanisme commercial. La réglementation en vigueur en matière d'installation de nouveaux équipements commerciaux a effectivement fait l'objet de nombreuses critiques fondées sur son caractère malthusien. En d'autres termes, l'encadrement public a

eu pour effet de renforcer les barrières à l'entrée permettant ainsi aux commerçants installés de pousser à la hausse leurs prix et leurs marges au détriment des consommateurs. La réglementation aurait également eu pour conséquence non désirée de favoriser les magasins de maxidiscount (*hard discount*) dont les surfaces réduites permettent d'échapper aux fourches caudines des commissions d'urbanisme commercial.

La capacité d'auto-saisine conférée à l'Autorité quant aux documents d'urbanisme commercial lui permettra de renforcer son rôle actuel de défense de la concurrence au travers de la production d'avis, certes consultatifs, mais qui s'imposent de façon croissante aux acteurs économiques. Au côté de cette possible intervention *ex ante* pour réduire la concentration des marchés en favorisant les entrées, est introduite une voie d'intervention *ex post* de déconcentration passant par le prononcé de mesures correctives structurelles. Il s'agit de l'injonction structurelle. L'article 11 du projet de loi vise en effet à permettre à l'Autorité de rendre obligatoire des cessions d'actifs dans le domaine de la distribution dès lors qu'elle constate des prix ou des marges élevés de la part d'un opérateur dont la part de marché dépasse 50 % dans la zone de chalandise considérée et qu'elle n'a pu obtenir des engagements volontaires de la part de celui-ci pour remédier à la situation.

Une telle possibilité d'action ne va pas sans poser de problèmes tant au point de vue des principes juridiques que de son applicabilité même. Tout d'abord, la position dominante n'est pas prohibée en elle-même en droit de la concurrence. Seul son abus (abus d'exploitation ou abus d'éviction) peut faire l'objet d'une sanction. L'Autorité de la concurrence risquerait de voir sa mission évoluer dans le domaine concerné vers une régulation des prix et des marges. Qui plus est, les possibilités de mise en œuvre effective de ces injonctions, déjà introduites pour les collectivités d'outre-mer, peuvent être discutées au vu des retours d'expériences bri-

tanniques. En outre, sauf exception, la concentration sur le marché de détail n'est pas le principal problème dans le domaine de la distribution⁽⁵⁾. Les enjeux concurrentiels se situent de fait en amont dans la concentration du pouvoir économique des centrales d'achat. Le droit de la concurrence est souvent désarmé face aux déséquilibres contractuels résultant de situations de dépendance économique. Malgré les débats que suscitent ces injonctions structurelles, elles n'en illustrent pas moins l'une des idées-forces du projet de loi tenant à la recherche d'une conciliation d'un renforcement de la concurrence et de l'extension des pouvoirs des instances de régulation.

L'accroissement de la concurrence dans le secteur des transports

Ce même souci d'équilibre se retrouve dans les articles visant à promouvoir le transport interurbain par autocar. Les retours d'expériences britanniques et allemands montrent que cette ouverture peut avoir des effets positifs sur la mobilité de certaines catégories de consommateurs (principalement les étudiants et les retraités) et que les effets de substitution du train vers l'autocar sont relativement limités. Cependant, pour éviter un possible effet d'écrémage au détriment des lignes de chemin de fer régionales subventionnées par les collectivités locales (les AOT, autorités organisatrices de transport), un contrôle sera exercé par l'ARAFER, initialement régulateur des activités ferroviaires dont les compétences s'étendront désormais aux transports terrestres (article 1 du projet de loi). De la même façon, la situation des gares routières est identifiée comme l'une des barrières potentielles au développement

(5) L'avis n° 12-A-01 du 11 janvier 2012 de l'Autorité de la concurrence relatif à la situation concurrentielle dans le secteur de la distribution alimentaire à Paris illustre une telle exception. La possibilité de mettre en œuvre de telles injonctions structurelles y était évoquée, un opérateur contrôlant à lui seul plus de 60 % du marché.



de la concurrence. Les autoroutes, dont les tarifs ont fait l'objet de nombreux débats depuis l'automne 2014, seront également placées sous la supervision du régulateur sectoriel tant en matière de tarifs de péages, d'avenants aux contrats de concession que de marchés de travaux accordés par les sociétés gestionnaires, dimensions qui avaient été identifiées par l'Autorité de la concurrence comme particulièrement critiques⁽⁶⁾.

Les mesures en faveur de l'investissement

Le second titre du projet de loi Macron porte sur des réformes visant à favoriser les investissements des opérateurs économiques privés et publics. S'il n'est pas possible de détailler ici l'ensemble des mesures proposées, on peut relever quelques traits tenant à l'assouplissement de certaines exigences relevant du droit de l'investissement (articles 27 et suivants) ou le soutien à l'actionnariat salarié. D'autres dispositions constituent une libéralisation au sens premier du terme, notamment celles permettant aux hôpitaux de créer des filiales pour valoriser leur expertise sur les marchés étrangers (article 42).

Les dispositions portant sur la sphère publique sont également riches d'enseignements en ce qu'elles interrogent les spécificités du contrôle public et le devenir de l'État actionnaire. Tout d'abord, l'article 43 conduit à la ratification de l'ordonnance n°2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique. Les règles applicables à celles-ci sont appelées à être mise en cohérence avec les dispositions du code de commerce. De la même façon, la protection des intérêts stratégiques de l'État au travers des mécanismes d'action spécifique (*golden share*) est révisée en regard de

(6) Avis n° 14-A-13 du 18 septembre 2014 sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires.

la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. D'autres clauses traitent spécifiquement d'entreprises ou d'entités publiques, qu'il s'agisse d'une opération capitalistique devant permettre de constituer un champion européen de l'armement terrestre (article 47) ou de la privatisation des aéroports de Nice et de Lyon, suivant en ceci l'exemple récent de l'aéroport de Toulouse et s'inscrivent dans un mouvement de long terme de désengagement de l'État de la gestion des infrastructures aéroportuaires⁽⁷⁾.

À côté de ces dispositifs, un ensemble d'articles s'inscrivent dans une logique de simplification visant à renforcer la compétitivité des entreprises et à accroître leur sécurité juridique. La logique n'est plus celle du nouveau management public ou de la privatisation mais celle de l'attractivité économique du droit. Un premier exemple significatif tient au remplacement de la procédure de non-contestation des griefs devant l'Autorité de la concurrence par une procédure de transaction (article 59). Dans le cadre de la première procédure, une entreprise qui renonçait à contester les griefs notifiés par le juge de la concurrence quant à des pratiques anticoncurrentielles qui lui étaient imputées se voyait garantir un pourcentage de réduction sur une sanction pécuniaire dont le montant n'était pas encore fixé. La procédure de transaction permettra à l'inverse de faire porter la négociation sur le montant de réduction de la sanction en valeur absolue. Cette disposition s'intègre donc dans un mouvement de fond renforcé par la crise de 2008 qui met à la fois en jeu des montants

(7) Toujours dans une optique de réalisation d'actifs publics, il est possible de relever la vente aux enchères de bandes de fréquences destinées à financer la mise en place de sociétés publiques de projet (SPP), notamment dans le secteur de la défense. Ces sociétés pourraient devenir le support de montages de cession-bail au travers desquels les armées pourraient devenir locataires des équipements cédés, au risque de soulever des critiques quant à une finalité essentiellement budgétaire de l'opération.

de sanctions plus aisément prévisibles pour les firmes et une négociation avec les autorités de régulation⁽⁸⁾. Nous verrons dans notre troisième partie qu'une même logique de barémisation des sanctions est à l'œuvre dans le domaine du droit du travail.

Un dernier point est à relever quant au renforcement de la sécurité juridique des opérateurs économiques. Il tient à l'accroissement de l'efficacité de la justice commerciale. Celle-ci passe par une spécialisation juridictionnelle permettant de concentrer les affaires les plus importantes ou les plus sensibles dans des tribunaux dotés d'une expertise idoine. L'objectif, qui pourrait se rattacher aux débats nés des rapports *Doing Business* de la Banque mondiale, tient alors, selon les termes mêmes de l'exposé des motifs, au renforcement de la sécurité des investisseurs au travers de la prévisibilité de la pratique décisionnelle.

Les dispositions applicables au droit du travail

À nouveau, malgré le caractère disparate des différentes dispositions, une cohérence d'ensemble allant dans le sens d'une libéralisation régulée se dessine pour les dispositions du projet de loi Macron qui traitent du marché du travail.

La justice prud'homale n'échappe pas aux évolutions détaillées *supra* pour les tribunaux de commerce ou les contentieux concurrentiels. L'objectif de sécurité juridique des opérateurs économiques est également affirmé. La possibilité de recourir directement après la phase de conciliation à une formation de jugement restreinte présidée par un juge professionnel est par exemple ouverte. De la même façon l'article 85-2 traitant du délit d'entrave substitue à des peines d'em-

(8) Notons que des dispositions relatives au programme de clémence (exemption partielle ou totale de sanction pécuniaire en cas de révélation d'une entente anticoncurrentielle par une firme participante) relèvent de la même logique.



prisonnement (disproportionnées et donc ineffectives) des sanctions pécuniaires. À nouveau, le souci de veiller à la prévisibilité de l'application du droit conduit au double mouvement de spécialisation des juges et de barémisation des sanctions (au risque d'en réduire la portée dissuasive du fait même de leur prévisibilité). Cependant, ces mesures répondent à de réels enjeux pour les acteurs économiques. En effet, le taux d'appel sur les décisions prud'homales est de 62 % contre 6,3 % pour les tribunaux d'instance et le taux de confirmation des décisions n'est que de 28,3 % contre 46 % pour les seconds⁽⁹⁾. De la même façon, la qualité et la prévisibilité des jugements ont fait l'objet de nombreuses critiques tenant notamment à des biais liés à l'absence de juges professionnels. Pareillement, la lenteur et l'aléa quant à la décision auraient un effet négatif sur l'emploi au travers de l'augmentation du coût du licenciement anticipé.

Cependant, le projet de loi Macron ne peut être ramenée à une initiative de dérégulation. Les exemples de la création d'un statut de défenseur syndical et le renforcement des capacités de contrôle et de sanction de l'inspection du travail (notamment quant aux fraudes au détachement de travailleurs) en témoignent.

Enfin, ce même équilibre entre libéralisation et régulation se retrouve pour une disposition devenue emblématique du projet de loi Macron, celle relative au travail dominical. Celle-ci ouvre la possibilité aux maires d'accroître le nombre de dimanches travaillés et modifie le régime applicable aux zones touristiques. Le débat public qui a été particulièrement passionné sur ce point ne doit pas faire oublier que le travail dominical concerne déjà 29 % des salariés français. Parmi ces derniers, les jeunes et les femmes sont les premiers concernés. Des études inter-

(9) Lacabarats A. (2014), *L'avenir des juridictions du travail. Vers un tribunal prud'homal du XXI^e siècle*, Rapport pour le Garde des Sceaux.

nationales, notamment canadiennes, montrent que si la libéralisation peut avoir un effet significatif sur l'emploi et les heures travaillées, ce dernier dépend étroitement de son ampleur et risque donc d'être limité dans le cas d'espèce⁽¹⁰⁾. De la même façon, le travail dominical peut s'avérer contraint pour des salariés dépourvus de pouvoir de négociation vis-à-vis de leur employeur. Il peut également être porteur de difficultés de gestion de la vie familiale, notamment pour les plus précaires. Enfin, le dispositif juridique se caractérise par des situations distinctes selon qu'il s'agit de dérogations de plein droit en zones touristiques (n'ouvrant pas droits à contreparties) ou de dérogations temporaires. Dans ce dernier cas, la compensation sera déterminée dans le cadre du dialogue social. Ce qui pose à nouveau la question des rapports de forces dans les négociations.

Au final, le projet de loi pour la croissance et l'activité dessine un tableau complexe mais reposant sur une politique de libéralisation se déclinant dans de nombreux domaines et assortie de garanties en termes de régulation dont seuls les retours d'expériences pourront mesurer l'effectivité. Il est à relever que les débats suscités par le projet de loi ont dépassé en intensité ceux de la loi sur les nouvelles régulations économiques (NRE) en 2001 ou de la loi sur la modernisation de l'économie (LME) en 2008 alors que nombre de ses dispositions reprennent des préconisations remontant aux rapports Gallois⁽¹¹⁾, Attali⁽¹²⁾

(10) Skuterud M. (2005), « The Impact of Sunday Shopping on Employment and Hours of Work in the Retail Industry : Evidences from Canada », *European Economic Review*, vol. 49, n° 8, p. 1953-1978.

(11) Gallois L. (2012), *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française.

(12) Attali J. (2008), *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française : 300 décisions pour changer la France*, Paris, La Documentation française.

voire Armand-Rueff⁽¹³⁾. Peut-être que le caractère *pointilliste* même de ce projet de loi explique la cristallisation des oppositions qui ont été formulées à son encontre. La régulation publique peut en effet être saisie à la fois comme une nécessité pour répondre aux défaillances de marché et pour porter des intérêts collectifs mais aussi comme génératrice de rentes pour certains secteurs protégés. L'Avis n° 15-A-02 de l'Autorité de la concurrence rappelle à fort juste escient la position du rapport Armand-Rueff pour lequel certaines réglementations pouvaient de fait servir des *intérêts corporatifs* au détriment de l'intérêt général et maintenir des *privilèges injustifiés* structurant certains pans de notre économie selon une logique d'*offices* qui avait durablement entravé le développement économique de notre pays sous l'Ancien Régime. Les rentes liées à une régulation sont concentrées sur quelques secteurs, le coût social qui en découle est réparti sur l'ensemble de notre économie, d'où des capacités de mobilisation très contrastées. Cependant, de telles entraves pénalisent l'ensemble des consommateurs et la compétitivité de nos firmes exposées à la concurrence internationale.

Pour autant, l'ouverture à la concurrence et la promotion de l'activité ne doivent pas se traduire par une dérégulation, fût-ce au nom de l'attractivité économique. En effet, la réglementation vise à répondre à des défaillances de marché, à garantir la qualité des biens et des services ou encore la sécurité économique et juridique des acteurs. Repenser les réglementations économiques doit moins conduire à un alignement sur le moins-disant qu'à la recherche d'une attractivité basée sur la conciliation de l'efficacité économique avec la protection légitime des différents intérêts sociaux.

(13) Rueff J., Armand L. (1960), *Rapport sur les obstacles à l'expansion économique*, Paris, La Documentation française.



LES TRAJECTOIRES POST-CRISE DES PAYS DE LA ZONE EURO : VERS UNE DUALISATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE L'EUROPE

Bruno Palier(*)

Directeur de recherche du CNRS à Sciences Po, co-directeur du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) et conseiller scientifique à [France Stratégie](#).

Marine Boisson-Cohen(*)

Chargée de mission à [France Stratégie](#)

Alors que la construction européenne s'accompagnait, conformément aux objectifs affirmés dans les traités, d'un mouvement de convergence des niveaux de vie et de protection sociale vers les standards les plus hauts, la tendance semble s'être inversée depuis la crise. L'Union européenne (UE), et plus encore la zone euro, apparaissent aujourd'hui comme des espaces polarisés, entre un cœur compétitif qui a réussi à sortir de la crise – principalement les pays du centre et du Nord de l'Europe – et une périphérie qui demeure en difficulté – au Sud et à l'Est de l'Europe. Bruno Palier et Marine Boisson-Cohen montrent que cette divergence des trajectoires s'explique avant tout par la coexistence au sein d'un même espace économique de modèles sociaux et de croissance forts différents. Paradoxalement, l'unité des politiques économiques – monétaire en particulier – a plutôt accentué les écarts. Cette dynamique marque une rupture avec les objectifs politiques et sociaux de l'UE.

C. F.

Longtemps, la construction européenne a eu pour objectif de promouvoir la croissance et de la partager au mieux entre les États membres. À l'origine des premières compétences sociales de la Communauté européenne réside la volonté d'éviter tout alignement vers le bas issu de la mise en concurrence entre pays n'ayant pas le même niveau de protection sociale. Ainsi, en 1957, la Communauté économique européenne (CEE) se voit confier la mission de « promouvoir un

(*) Cette publication n'engage que les auteurs et ne reflète pas nécessairement les points de vue de [France Stratégie](#).

développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie » (article 2). L'article 117 du traité de Rome souligne par ailleurs que « Les États membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre, permettant leur égalisation dans le progrès ». Le traité de Lisbonne adopté en 2007 a repris et complété les grands objectifs définis depuis le début de la construction européenne. Le point 3

de l'article 2 mentionne notamment que « [L'Union] combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant. Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres ».

Malgré la réaffirmation de ces objectifs, les tendances les plus récentes en matière économique et sociale ne sont plus caractérisées par un rapprochement progressif des situations entre les pays les plus avancés et les autres. Depuis 2010, on assiste au contraire à une divergence croissante entre deux groupes de pays :

- d'un côté, ceux qui sont rapidement sortis de la crise : Allemagne, Autriche, mais aussi les pays nordiques et une partie de ceux de l'Est – Pologne (qui n'a pas connu de récession), République tchèque, pays baltes, Slovaquie ;

- et, de l'autre, ceux qui se sont enfoncés dans une spirale récessive – Grèce, Portugal, Espagne, Italie notamment – pour lesquels les signes récents de reprise ne doivent pas dissimuler la persistance des difficultés (sociales et d'emploi, mais aussi fardeau de la dette publique et privée, faiblesse de l'investissement productif, déplacement des activités à forte valeur ajoutée vers le Nord de la zone euro).

Entre ces deux groupes, on peut en identifier un troisième, auquel appartient la France, qui a connu une longue période de stagnation⁽¹⁾.

Dans la suite de ce texte, nous soulignons les éléments de divergence entre pays européens, avant d'en analyser les causes. Nous revenons enfin sur le rôle joué par les instances européennes dans ces évolutions.

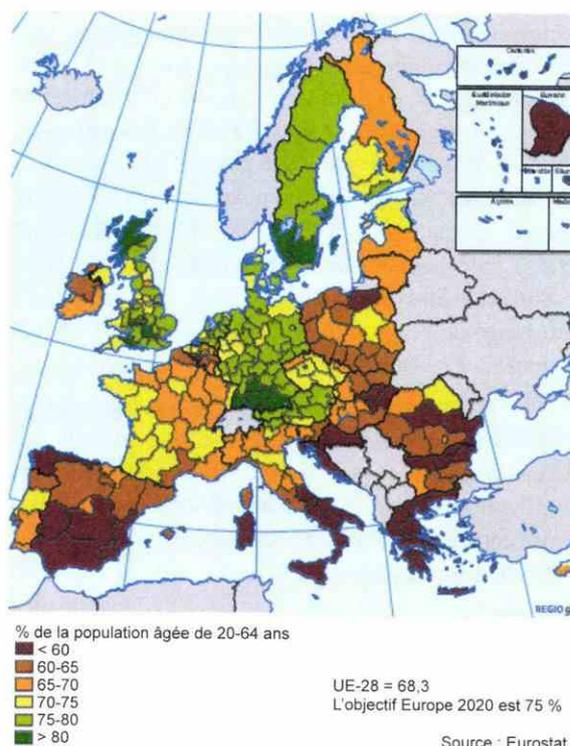
La dualisation sociale de l'Europe

Près de sept ans après le début de la Grande Récession, l'Europe reste aux prises avec d'importantes difficultés économiques et sociales. L'emploi s'améliore légèrement depuis 2013, mais les taux de chômage demeurent historiquement élevés, particulièrement pour les jeunes (en progression fin 2014) : ils s'établissent respectivement à 10 % et 21,9 % dans l'UE28, à 11,5 % et 23,7 % dans la zone euro.

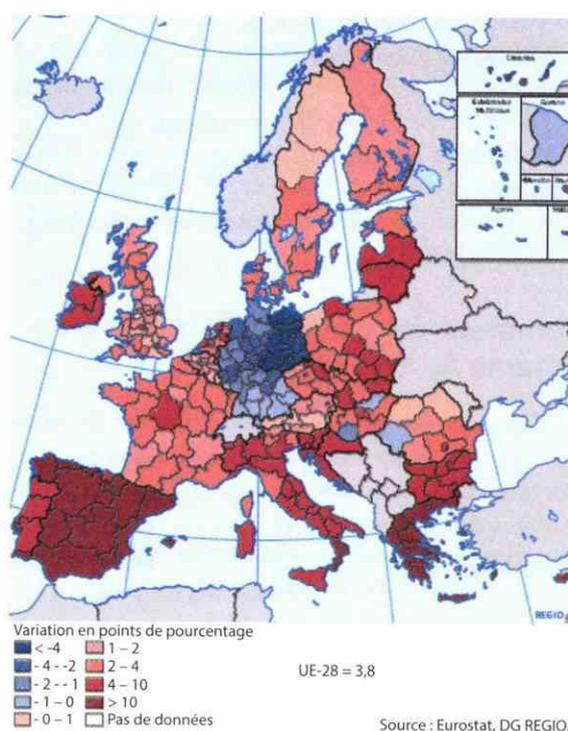
La dynamique globale du marché du travail cache de

(1) Pour une analyse plus détaillée, voir notamment Pisani-Ferry J. (2015), *Promouvoir le rééquilibrage européen*, Journées de l'économie, 27 février, <http://www.journeeseeconomie.org/>

Carte 1. Taux d'emploi des 20-64 ans (en %, en 2013)



Carte 2. Variation du taux de chômage (en points de %, 2008-2013)





grands contrastes entre les États membres. Depuis 2008, les disparités des taux d'emploi et de chômage se sont accrues (cartes 1 et 2), de façon plus marquée au sein de la zone euro. Fin 2014, les taux de chômage s'échelonnaient de 5 % en Allemagne (mieux qu'avant-crise) et en Autriche, à 24 % en Espagne et 25,7 % en Grèce. Pour les jeunes, ces taux à la même date étaient de 7,4 % en Allemagne, 9,4 % en Autriche et 9,7 % aux Pays-Bas, contre 43,9 % en Italie, 49,8 % en Grèce et 53,5 % en Espagne. L'écart des taux de chômage entre le Nord et le Sud (plus l'Irlande) de la zone euro, après être passé de 3,2 points en 1998 à zéro en 2004, est remonté à 11,3 points en 2013.

Les actifs, les jeunes et les enfants ont particulièrement souffert de la crise, qu'il s'agisse du chômage (le cas échéant, celui des parents) ou de situations de privation grave. Le phénomène de pauvreté laborieuse concernait près d'une personne en emploi sur dix en 2013. La part des jeunes « inactifs » de moins de 30 ans, sans emploi et ne participant pas à l'éducation ou à la formation (« NEET » – *not in education, employment or training*) a inégalement progressé selon les pays : pour une moyenne européenne de 16 % en 2013 (en hausse de 3 points depuis 2008), elle restait contenue entre 7 et 8 % aux Pays-Bas, au Danemark et en Suède, mais excédait les 25 % en Italie, en Grèce et en Bulgarie (en hausse de 7 à 14 points). Le nombre de personnes exposées aux risques de pauvreté et d'exclusion sociale est passé de 116 à 122 millions entre 2008 et 2013 (UE28). Cette progression affecte particulièrement les actifs de 25 à 49 ans (+ 3,5 millions) et les enfants de moins de 18 ans (+ 1 million). Le risque de pauvreté et d'exclusion a augmenté dans la majorité des pays européens, y compris en France, et de façon particulièrement marquée en Grèce, en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni ⁽²⁾.

Comment comprendre ce nouveau schéma de divergence ?

Ces phénomènes de divergence peuvent en partie s'expliquer par les politiques menées avant la crise. Certaines analyses soulignent les différences de trajectoires des pays de la zone : mise en place ou non de réformes structurelles, évolution des salaires et des dépenses publiques. D'autres analyses pointent les

disparités institutionnelles entre les systèmes sociaux de la zone euro, notamment en matière de régime de formation des salaires et de protection sociale. D'une façon générale, les divergences au sein de la zone euro et de l'Europe peuvent s'expliquer par la coexistence de modèles de croissance différents au sein d'une même zone économique.

Des écarts de trajectoires macroéconomiques renforcés par les politiques d'avant-crise

La forte divergence des pays européens en matière macroéconomique comme en matière sociale depuis 2010 semble tout d'abord être la conséquence des différences de trajectoires observables dès la mise en place de l'euro.

D'un côté, les pays du Nord de l'Europe ont connu entre 2000 et 2007 une faible croissance du PIB comme des coûts salariaux, une faible inflation, et ont réussi à contenir voire à diminuer leurs dépenses publiques. Ils ont mené d'importantes réformes structurelles de leurs marchés du travail (dès le début des années 1990 pour les pays nordiques, au début des années 2000 pour l'Allemagne et l'Autriche) et de leurs systèmes de retraite (fin des années 1990 pour les pays nordiques, début des années 2000 pour l'Allemagne ou l'Autriche).

Dans le même temps, les pays du Sud de l'Europe (et la plupart des pays de l'Est, tout comme l'Irlande), ont connu des taux de croissance économique plus élevés (sauf dans le cas de l'Italie et du Portugal), ont tous vu les salaires augmenter plus fortement qu'au Nord, et n'ont pas contenu leurs dépenses publiques. Ils ont eux aussi mis en œuvre des réformes de leurs marchés du travail et de la protection sociale. Mais les transformations sont restées d'une moindre ampleur.

Ce qui a pu apparaître comme une tendance à la convergence économique et sociale entre le Nord et le Sud – le Sud croissant plus vite que le Nord, mais partant de niveaux de PIB, de dépenses publiques et de coûts du travail inférieurs –, contribuait en fait à renforcer la compétitivité du Nord et à dégrader celle du Sud. La convergence apparente des pays d'Europe du Sud entre 2000 et 2010 recouvrait des déséquilibres réels, notamment en matière de structure des coûts et de solde extérieur. Pendant longtemps, ces évolutions n'ont pas alerté les instances européennes, dans la mesure où les objectifs en termes d'inflation et de déficits publics étaient relativement respectés (sauf en Grèce, mais la situation réelle n'était pas connue).

(2) Pour un portrait social plus détaillé, cf. Boisson-Cohen *et al.* (2015).



Des modèles sociaux et de croissance disparates au sein de la zone euro

Plusieurs travaux cherchent à expliquer ces différences d'évolution. Ainsi, Martin Höpner et Mark Lutter (2014) soulignent que dans ces deux groupes de pays, les relations industrielles, notamment les systèmes de négociations salariales, sont structurées de façon différente. Dans les économies du Nord, les négociations salariales générales sont guidées par l'industrie manufacturière, où les partenaires sociaux, préoccupés par la compétitivité de leur industrie, ont tout au long des années 2000 négocié une modération salariale en échange de la sécurité de l'emploi industriel⁽³⁾. L'évolution des salaires dans les autres secteurs s'est alignée sur ces tendances. Les réformes structurelles du marché du travail ont aussi joué un rôle. À l'inverse, si les salaires ont été relativement contenus dans l'industrie manufacturière dans les pays du Sud de l'Europe (mais moins qu'au Nord), les salaires dans le secteur public et le secteur des services marchands ont fortement augmenté, entraînant une plus forte inflation, et, à terme, une dégradation de la compétitivité et de la balance des paiements. Dans ces pays, les négociations salariales

(3) Cf. aussi Palier B. et Thelen K. (2010), « Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany », *Politics and Society*, vol. 38, n° 1.

ne sont pas coordonnées ni guidées par l'industrie, mais soumises au jeu de la concurrence entre syndicats.

Peter Hall (2014) souligne que ces évolutions reflètent la coexistence au sein de la zone euro de modèles de croissance fort différents. Les uns tirent traditionnellement leur croissance par les exportations, fondées, en particulier en Allemagne, sur une production manufacturière à haute valeur ajoutée, qui repose elle-même sur une main-d'œuvre qualifiée et des investissements en recherche et développement (R & D) importants. La croissance des économies du Sud repose quant à elle beaucoup plus sur la consommation. Au cours des années 2000, celle-ci a été soutenue par l'augmentation des salaires et de la dette, privée (Espagne) ou publique (Grèce, Italie, France). Cette croissance par l'endettement a été rendue possible par des taux d'intérêt relativement bas garantis à ces pays par leur appartenance à la zone euro.

La dualisation économique et sociale de l'Europe, très visible depuis 2010, s'explique ainsi par des différences structurelles entre les pays qui la composent. Celles-ci ont été particulièrement exacerbées au sein de la zone euro, où les mêmes politiques, fondées sur les mêmes critères, et notamment un même taux d'intérêt directeur fixé par la Banque centrale européenne, ont accru les disparités.

Afin de compléter ces analyses de la dualisation européenne, il nous semble nécessaire de souligner deux autres divergences de trajectoires, qui concernent les investissements productifs et sociaux et permettent aussi de comprendre pourquoi les pays du Nord de l'Europe s'en sortent mieux aujourd'hui.

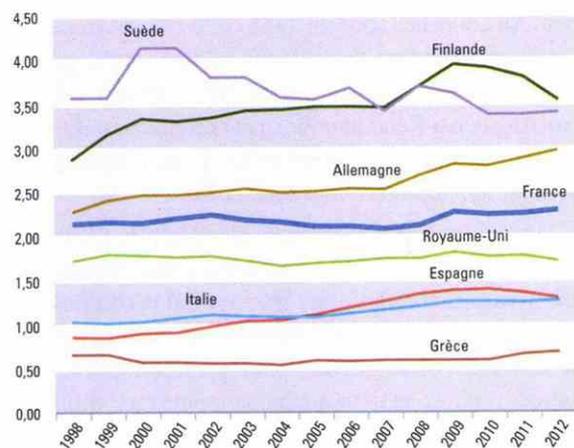
Différences de trajectoires en termes d'investissements

Les pays du Nord de l'Europe ont tout au long des années 2000 mené des politiques d'investissement dans le capital humain (en termes d'éducation et de formation notamment) et dans la R & D, qui leur permettent d'avoir aujourd'hui une économie plus productive que les autres. On peut ainsi noter que les pays les plus en difficulté aujourd'hui sont ceux qui ont le moins dépensé pour ces investissements au cours des années 1990 et 2000. Si l'on souligne généralement l'évolution inverse des dépenses publiques entre le Nord et le Sud de l'Europe, il convient de rappeler que ces dépenses restent plus élevées au Nord qu'au Sud. Si elles semblent plus soutenables, c'est que leur structure est elle aussi très différente : elles sont beaucoup plus orientées vers l'investissement productif.

La première spécificité remarquable des pays du Nord de l'Europe est leur niveau d'investissement (public et privé) en R & D. Elle explique une bonne part des écarts de compétitivité au sein de l'Union (graphique 1).

Leur seconde spécificité concerne le contenu des dépenses sociales. Comme nous l'avons souligné par ailleurs, les systèmes de protection sociale peuvent se

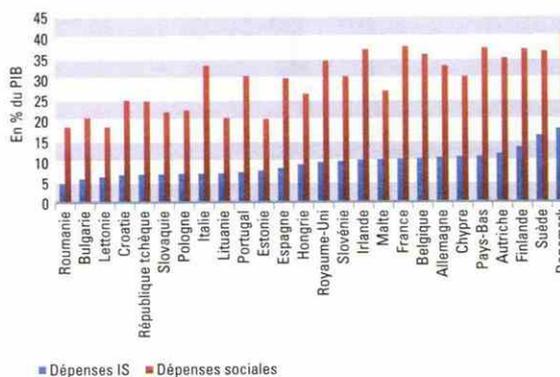
Graphique 1. Évolution de la dépense brute de R & D en Europe (en % du PIB, 1998-2012)



Source : Eurostat.

différencier selon le degré d'investissement dans le capital humain qu'ils génèrent et selon leur capacité à favoriser des taux d'emplois élevés ou non (4). Ainsi, alors mêmes que les dépenses sociales sont plus élevées au Nord qu'au Sud, elles y sont plus soutenables car davantage orientées vers la qualification et la mobilisation de la main-d'œuvre que dans le reste de l'Europe. En dépit d'un certain rattrapage, les écarts dans les niveaux de dépenses d'investissement social (enfance, famille, conciliation, éducation, politiques actives du marché du travail) sont restés importants (graphique 2).

Graphique 2. Dépenses d'investissement social et dépenses sociales totales* (en % du PIB, 2012)



(*) Dépenses de protection sociale, éducation et santé.

Source : Eurostat 2014, calculs D. Marguerit et C. Mareuge pour France Stratégie.

Si la dualisation économique et sociale de la zone euro peut se comprendre par la coexistence au sein d'une même zone monétaire de pays ayant des systèmes sociaux et des modèles de croissance différents, cette dualisation a aussi été renforcée par les politiques menées en Europe depuis la crise.

Les évolutions de l'approche européenne du social

À partir de 2010, l'ensemble des États européens ont adopté des plans de consolidation budgétaire et des mesures de modération salariale. Or, si ces politiques peuvent s'avérer bénéfiques pour des économies tirées par les exportations, elles sont plus dommageables pour celles qui reposent sur la consommation. Or, depuis 2010, les mesures de ce type ont été plus dras-

(4) Cf. Morel N., Palier B. et Palme J. (2012), *Towards a Social Investment Welfare State ?*, Bristol, Policy Press, notamment chapitres 8 et 9 et Palier B. (2014), « La stratégie d'investissement social », *Étude du CESE*, février.



tiques dans les pays de la périphérie européenne (de l'Irlande à l'Europe du Sud et de l'Est). Elles ont contribué et risquent de contribuer plus encore à l'avenir à la dualisation sociale de l'Europe.

Plans de consolidation budgétaire et politiques sociales

Les mesures adoptées par les gouvernements européens sont principalement de trois types : réformes des politiques sociales, privatisations, gel des salaires des fonctionnaires et réduction de leur nombre. Elles ont correspondu le plus souvent à une pression directe de l'UE, notamment pour les pays soumis à la tutelle de la troïka, mais aussi par l'intermédiaire des recommandations délivrées par les instances européennes aux pays soumis à une procédure de déficit excessif⁽⁵⁾. Au printemps 2011, 24 pays membres étaient soumis à une telle procédure, ils n'étaient plus que 11 (principalement du Sud et de l'Est de l'Europe) au printemps 2015.

De nombreux pays ont instauré une baisse des prestations chômage et des prestations d'assistance pour les chômeurs en fin de droits (Allemagne, Portugal, Roumanie, Danemark, Irlande, Royaume-Uni, Espagne, Grèce). Il s'agit ici de « rendre le travail plus attractif » en diminuant les prestations sociales. Plusieurs pays ont aussi prévu de restreindre pour les chômeurs la possibilité de refuser une offre d'emploi (Espagne, Royaume-Uni). De nombreuses mesures ont été adoptées pour accroître la flexibilité du marché du travail, notamment pour les travailleurs en contrat à durée indéterminée (Espagne, Portugal, Danemark).

La baisse des prestations ne concerne pas que les chômeurs. De nombreux pays ont aussi réduit la prise en charge publique des dépenses de santé. Ces mesures ont même été imposées à la Grèce, à l'Irlande et au Portugal, comme conditions à l'aide qui leur est apportée. Les plans de consolidation budgétaire comprennent également souvent une réforme des retraites, qui conditionne là aussi parfois l'aide de l'Europe et du FMI (Grèce, Bulgarie, Roumanie). L'âge de départ en retraite doit être repoussé au-delà de 65 ans en Irlande, en Espagne en République Tchèque et en Allemagne, et le Royaume-Uni prévoit d'accélérer le calendrier d'une augmentation déjà programmée. Les réformes espagnoles et grecques ont aussi introduit un changement dans le mode de calcul des pensions.

(5) La procédure de déficit excessif est prévue par l'article 126 du traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne. Cet article oblige les États membres à éviter des déficits excessifs dans les budgets nationaux. La valeur de référence est de 3 % du PIB.

De manière inquiétante, les dépenses sociales qui préparent l'avenir sont marquées par les divergences d'évolution les plus fortes. Les calculs de la Commission européenne montrent un accroissement des disparités en matière de dépenses de santé, d'éducation, de prestations familiales et de dépenses actives du marché du travail depuis 2008. Alors même que les niveaux de dépenses dans ces domaines tendaient à se rapprocher au cours des années 2000, on constate un décrochage dans ces domaines pour de nombreux pays de la périphérie de l'Europe (et pour le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Danemark sur certaines dépenses, mais ils portaient de niveaux plus élevés).

Une rupture dans les objectifs sociaux et politiques de l'Europe

Du traité de Rome aux années 2000, la construction européenne, et en particulier l'intégration économique, qui s'est accélérée depuis l'adoption de l'acte unique en 1986, sont allés de pair avec une convergence économique et sociale. Ainsi, que l'on considère les régions les plus en retard ou bien les pays qui ont rejoint l'Union au fur et à mesure des élargissements, ils ont connu des phénomènes de rattrapage, que ce soit en termes de PIB, de PIB par tête, de dépenses sociales ou d'emploi⁽⁶⁾.

En 1986, l'entrée de la Grèce et surtout de l'Espagne et du Portugal dans l'UE avait réactivé les craintes de « dumping social », ces pays ayant un PIB et un niveau de dépenses sociales – donc de cotisations sociales – nettement inférieurs à la moyenne européenne. Deux ans après l'arrivée de l'Espagne et du Portugal, la CEE accordait un doublement de l'enveloppe budgétaire des trois fonds structurels dans le cadre du « Paquet Delors » de 1988. Alors qu'à leur entrée dans l'UE, ces deux pays avaient un PIB équivalent à 60 % de la moyenne, à la fin des années 1990, l'Espagne avait atteint celle-ci et le Portugal y tendait, tandis que leur niveau de protection sociale contre les risques « traditionnels » (maladie, retraite) avaient rejoint les standards européens⁽⁷⁾.

Depuis le milieu des années 2000, l'optique européenne en matière sociale semble moins de préserver le plus haut niveau de protection sociale que d'achever la construction d'un marché du travail européen, avec *de facto* une mise en concurrence des systèmes sociaux. Alors que tous les élargissements précédents avaient été

(6) Guillen A. et Palier B. (2004), *Journal of European Social Policy* vol. 14, n° 3, Special issue on « EU accession, europeanisation and social policy ».

(7) *Idem*.



l'occasion de soutenir le rattrapage par le haut des pays les moins avancés, les débats préparatoires à l'entrée des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) n'ont pas permis un consensus similaire ⁽⁸⁾.

La réforme de 2005 des méthodes ouvertes de coordination (MOC) visant à coordonner les réformes de la protection sociale, dans sa version remaniée et simplifiée, ne se préoccupe réellement que d'emploi et de croissance, et subordonne les réformes sociales aux impératifs économiques. L'adoption de la directive Bolkenstein en 2006 vise quant à elle à ouvrir le marché du travail européen dans le secteur des services. Une première mouture devait permettre aux entreprises de services d'appliquer le droit du travail de leur pays d'origine et non celui des pays où elles opéraient, permettant ainsi un *dumping* social. Cet élément n'a pas été retenu dans la version finale de la directive mais la Cour de justice des Communautés européennes a *in fine* autorisé ce type de concurrence sociale : les arrêts Viking et Laval rendus par la CJCE en décembre 2007 contestent aux pays nordiques le droit d'imposer aux entreprises opérant sur leur sol des normes sociales négociées et non légiférées. La nouvelle stratégie européenne adoptée en 2010, intitulée Europe 2020, se limite

(8) Dans les critères d'adhésion définis pour les PECO à Copenhague en 1993, il n'est fait aucune mention de la protection sociale, les fameuses « 80000 pages » d'acquis communautaire traitant principalement de démocratie et d'économie de marché.

dans le domaine social à des objectifs de réduction de la pauvreté et d'augmentation des taux d'emploi. On assiste ainsi à une remise en cause de la capacité des systèmes de protection sociale les plus généreux à garder leurs standards sur un marché du travail de plus en plus ouvert. Depuis près de quinze ans, loin d'organiser un rattrapage vers le haut, l'Union européenne, sans l'avoir forcément souhaité, a permis, voire favorisé, une divergence des modèles sociaux.

BIBLIOGRAPHIE

- **Boisson-Cohen M., Mareuge C., Marguerit D. et Palier B.** (2015), « Les divergences sociales en Europe après la crise », *La Note d'analyse* n° 25, *France Stratégie*, février.
- **Morel N., Palier B. et Palme J.** (2012), *Towards a Social Investment Welfare State?* Bristol, Policy Press.
- **Palier B.** (2014), *La stratégie d'investissement social*, Étude du Conseil économique, social et environnemental, Paris, Les éditions des Journaux Officiels, février.
- **Höpner M. et Lutter M.** (2014), « One Currency and Many Modes of Wage Formation. Why the Eurozone Is Too Heterogeneous for the Euro », *MPIfG Discussion Paper 14/14*.
- **Hall P.** (2014), « Varieties of capitalism and the Euro crisis », *West European Politics*, vol. 36, n° 6.

1236 De l'art de légiférer en matière sociale

Jean-Denis COMBEXELLE,
 président de la section sociale du Conseil d'État



La complexité de la norme sociale, à laquelle on ne saurait se résigner, résulte de processus dans lesquels interviennent l'ensemble des acteurs du social. L'art de légiférer et la simplification de cette norme supposent, en conséquence, des actions et une volonté convergentes de tous.

1. De l'exigence de la qualité de la norme

1 - « Les lois ne sont pas de purs actes de puissance : ce sont des actes de sagesse, de justice et de raison. Le législateur exerce moins une autorité qu'un sacerdoce Il ne doit point perdre de vue que les lois sont faites pour les hommes, et non les hommes pour les lois ; qu'elles doivent être adaptées au caractère, aux habitudes, à la situation du peuple pour lequel elles sont faites ; qu'il faut être sobre de nouveautés en matière de législation, parce que s'il est possible, dans une institution nouvelle, de calculer les avantages que la théorie nous offre, il ne l'est pas de connaître tous les inconvénients que la pratique seule peut découvrir dans des choses qui ne sont susceptibles que de bonté relative... ». Ces considérations de Portalis¹ sur ce que l'on pourrait dénommer « l'art de légiférer » ont leur traduction directe dans les dispositions du Code civil. Est-il besoin à cet égard d'évoquer la concision et, osons le mot, l'esthétique d'un article comme l'article 1134 du Code civil aux termes duquel « les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites ».

2 - Mais avant même de parler d'art de légiférer, la qualité de la norme répond de nos jours à des exigences constitutionnelles – la clarté et l'intelligibilité de la règle de droit – et à une science ou du moins à une technique – la légistique².

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 29 décembre 2009³, a érigé la clarté et l'intelligibilité de la règle de droit au nombre des principes de valeur constitutionnelle⁴. Si les censures sur ce fon-

dement sont rares, nombre d'invalidations sont, en réalité, justifiées par une inadéquation entre la rédaction de la norme et l'objectif visé par la loi. Cette exigence, qui est aussi celle du Conseil d'État et le Secrétariat général du Gouvernement⁵ qui s'est concrétisé par le guide de légistique que l'on peut utilement consulter sur le site *Légifrance*. Ce guide, trop largement méconnu dès lors que l'on sort de la sphère publique, est pourtant la référence des administrations pour la rédaction des projets de textes législatifs et réglementaires.

S'agissant de la légistique, elle répond à une exigence de méthode et de cohérence des rédactions. En France, un très important travail commun a été élaboré par le Conseil d'État et le Secrétariat général du Gouvernement⁵ qui s'est concrétisé par le guide de légistique que l'on peut utilement consulter sur le site *Légifrance*. Ce guide, trop largement méconnu dès lors que l'on sort de la sphère publique, est pourtant la référence des administrations pour la rédaction des projets de textes législatifs et réglementaires.

3 - De nombreux rapports ou études ont été consacrés à ces sujets⁶. Le présent propos sera plus modeste puisqu'il se « bornera » à la question du droit social. Parfois ce droit rejoint la concision des règles les plus anciennes du Code civil lorsque, par exemple, le Code

1. J.-E.-M. Portalis, *Discours préliminaire au premier projet de Code civil : Voix de la cité, Confluences*, 1999.
 2. J. Chevallier, *La légistique est une science... de la législation qui cherche à déterminer les meilleures modalités d'élaboration, de rédaction et d'application des normes*, 1995. – J. Chevallier, *La légistique ou l'art de rédiger le droit : Courrier jur. fin. et ind., n° spéc., juin 2008*.
 3. *Cons. const.*, 29 déc. 2009, n° 2009-599 DC : *JurisData* ° 2009-024427.
 4. A. Flückiger, *Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal : Cah. Cons. const.* 2007, n° 21.

5. *V. Circ. Premier ministre, 7 juill. 2011 relative à la qualité du droit : JO* 8 juill. 2011, p. 11835.
 6. S. Lasvignes, *Sécurité juridique et qualité de la réglementation : quelques considérations pratiques : Cah. Cons. const.* 2001, n° 11. – R. Drago, *La confection de la loi : PUF*, 2005. – EDCE 2006, *Sécurité juridique et complexité du droit : Doc. fr.* – V. Lasserre, *Comment faire les lois ? L'éternel retour d'un défi in La confection de la loi, op. cit.* – A. Flückiger, *Qu'est-ce que mieux légiférer ? Enjeux et instrumentalisation de la notion de qualité législative in Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer : le rôle des guides de légistique*. Genève : Schulthess, 2008. p. 11-32, V. <http://archive-ouverte.unige.ch> – B. Mathieu, *La loi : Dalloz*, 2004. – N. Molfessis, *Combattre l'insécurité juridique ou la lutte du système juridique contre lui-même in OCDE* 2006. – A. Lambert et J.-C. Boulard, *Mieux légiférer France, OCDE* 2010. – *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, 26 mars 2013. – *Mieux légiférer : JCP G* 2015, suppl. – *Rapport « Sécurité juridique et initiative économique » : Le club des juristes, mai 2015 : consultable et téléchargeable : <http://www.leclubdesjuristes.com>*.

du travail dispose, en son article L. 1121-1, tel qu'issu de la loi du 31 décembre 1992 : « *Nul ne peut apporter aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives de restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché* ». Mais dans la plupart des cas, cet art de légiférer ne sera, surtout dans les matières du droit du travail, du droit de la santé ou du droit de la sécurité sociale, qu'un idéal au nom duquel les commentateurs pourfendront la rédaction des textes actuels.

On peut se contenter, dans cette ligne, de continuer à dénoncer et à revendiquer des règles mieux faites et moins lourdes. Mais, de façon plus utile, il paraît nécessaire de s'interroger sur les interactions qui, dans notre société, conduisent de façon quasi-inéluctable, quelles que soient la volonté et la compétence technique des acteurs, à la complexité⁷. La connaissance de ces interactions permettra d'éclaircir certaines pistes qui, sans être spectaculaires, devraient interpeller l'ensemble de la communauté des juristes rassemblée autour de la volonté commune de contribuer à une amélioration de la qualité de la norme sociale et d'une meilleure application de celle-ci⁸.

2. De la difficulté particulière de l'art de légiférer en matière sociale

A. - La conciliation d'exigences contradictoires

4 - La norme sociale doit être concise, sûre, simple et consensuelle. On peut d'autant plus souscrire à ces exigences qu'elles sont inscrites dans notre droit positif. L'article 34 de la Constitution interdit la « loi bavarde » puisqu'il ne lui demande que de fixer les principes fondamentaux du droit du travail et de la sécurité sociale. Quant à l'article L. 1 du Code du travail, issu de la loi du 31 janvier 2007, il indique explicitement que la loi, en matière de travail, d'emploi et de formation professionnelle, ne doit pas résulter d'un processus technocratique mais doit être précédée d'une négociation et, si possible, d'un accord.

Le principe de réalité et la pratique conduisent à constater que ces exigences relèvent, pour une part, d'injonctions contradictoires.

5 - Norme brève et sécurité juridique. – La norme brève sera perçue, le plus souvent, comme le résultat d'un travail insuffisant d'approfondissement du sujet et comme une source d'insécurité juridique en ce qu'elle n'envisage pas toutes les difficultés posées par son application exposant ainsi les acteurs à ce qui est perçu comme « l'arbitraire du juge ». Non sans paradoxe, les organisations qui dénoncent le plus souvent la lourdeur de tel ou tel code seront les premières à demander, par l'intermédiaire de leurs représentants, d'allonger le projet de loi, de décret d'application et de circulaire afin d'assurer la sécurité juridique. Les multiples concertations prévues par les codes sociaux ne conduisent pratiquement jamais au raccourcissement et à la simplification des textes présentés par les administrations mais, au contraire, à leur allongement justifié par la nécessité de prendre mieux en compte telle ou telle situation ou profession particulière. La consultation des procès-verbaux des différentes instances consultatives mises en place par les ministères de la Santé et du Travail serait, à cet égard, très éclairante et surprenante pour le chercheur et le sociologue du droit.

6 - Norme simple et consensus. – La norme peut difficilement être à la fois simple et consensuelle. Le consensus, ou du moins l'accord négocié, impliquent le compromis voire parfois une certaine forme d'ambiguïté. La matière sociale n'est pas, par nature, consensuelle. Il existe, c'est une évidence, des antagonismes entre syndicats

de salariés et organisations professionnelles. Il existe aussi des oppositions et des discordances à l'intérieur d'un même camp, entre les organisations professionnelles ou entre les organisations syndicales. Dès lors que les textes sociaux procèdent pour la plupart de la négociation, ils ne peuvent que refléter les difficultés de celle-ci sans toujours être en mesure de supprimer les ambiguïtés qui ont permis la signature de l'accord.

B. - Le jeu des acteurs

7 - En matière sociale les normes, quel que soit leur niveau, font l'objet de multiples dispositifs, formels ou informels, de concertation, de consultation et de négociation. Ces dispositifs ont pour effet mécanique d'accroître le nombre des acteurs, donc les exigences auxquelles doivent répondre les textes. Tel est le cas de la norme législative qui doit répondre aux exigences de négociation préalable instituées par l'article L. 1 du Code du travail. Mais, bien au-delà de cet article, tous les textes sociaux, que ce soit en matière de santé publique, de retraite ou de sécurité sociale font l'objet d'intenses et parfois de longues concertations préalables comme en témoignent les visas des textes réglementaires.

Comme illustration de la portée extensive de cette évolution, on peut prendre l'exemple des circulaires ministérielles. Les arrêts anciens et célèbres du Conseil d'État sur ces circulaires⁹ visaient la situation dans laquelle le fonctionnaire, dans le secret de son bureau, allait au-delà de la loi et prenait, volontairement ou non, un texte à valeur réglementaire s'écartant de la loi et à ce titre illégal. Cette situation ne correspond plus en rien à celle de la plupart des circulaires des ministères sociaux. La concertation avec les partenaires sociaux continue après la loi et le décret ; le texte de la circulaire est, bien avant sa signature, soumis aux avis techniques et circonstanciés des experts des organisations professionnelles et syndicales. Ainsi les circulaires sur la représentativité syndicale ont été débattues dans leurs moindres détails par les experts syndicaux dans le cadre du Haut Conseil du dialogue social ou de ses groupes techniques. Ces processus conduisent à ce que non seulement le contenu et la finalité de la norme soient un enjeu politique et syndical mais que sa rédaction en devienne un également.

8 - La norme complexe est, en conséquence, moins le fait d'un État dont les responsables politiques et les fonctionnaires seraient sourds aux attentes de la société civile que le résultat d'une posture de l'État recherchant, plus particulièrement dans le champ de la norme sociale, la participation et l'adhésion du plus grand nombre des acteurs.

C. - La complexité du cadre supra-législatif

9 - Un texte de droit du travail ou de droit de la sécurité sociale doit respecter de multiples normes supra législatives : conventions de l'OIT, textes de droit communautaire (Charte, traités et droit dérivé), traités dotés dans le cadre du Conseil de l'Europe (notamment la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), principes de valeur constitutionnelle (participation des travailleurs, liberté contractuelle, égalité, liberté d'entreprendre...)¹⁰. La tâche des légiférants est d'abord de rechercher et de connaître ces textes et principes et les décisions de justice auxquelles ils ont donné lieu. Il faut ensuite les interpréter ce qui n'est pas tâche facile puisqu'eux-mêmes, par exemple les textes communautaires¹¹, ont leur propre complexité. Mais c'est surtout la

7. J.-E. Schoettl, *Les causalités enchevêtrées du désordre normatif : Pouvoirs* 2006, n° 116.

8. J.-D. Combrexelle, *La qualité de la norme en droit du travail : Semaine sociale Lamy, suppl.*, 10 oct. 2011, n° 1508.

9. CE, ass., 29 juin 1954, *Institution Notre-Dame du Kreisker* : Rec. CE 1954, p. 64.

10. *Le droit constitutionnel et le droit social : Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, oct. 2014, n° 45.

11. V. Nicolas, *Le désordre normatif : Pouvoirs* 1994, p. 69. Il faut souligner, à cet égard, que le mécanisme du renvoi préjudiciel en interprétation des textes

conciliation des principes qui est délicate. Il faut concilier la liberté d'entreprendre avec le droit relatif à la participation des travailleurs, la protection de la vie privée avec le droit à la santé et le droit du travail, la liberté contractuelle d'où sont issues les conventions existantes avec l'intérêt général qui appelle une mise en œuvre rapide de la réforme.

10 - Parfois, un même principe peut avoir des sens différents en fonction du niveau d'appréciation. Il n'est pas certain par exemple que l'OIT, gardienne de la convention n° 158 sur le licenciement, et l'Union européenne, promoteur de la « flexicurité », aient la même vision de la nécessaire évolution des règles applicables en matière de contrat de travail. Le principe d'égalité commun à tous les textes internationaux, communautaires et constitutionnels peut reposer sur des conceptions différentes des politiques et des institutions sociales par exemple sur le caractère assurantiel ou non de la sécurité sociale¹² ou sur la portée effective de l'égalité entre les hommes et les femmes¹³.

11 - Ceux qui sont en charge de la rédaction de la norme sont au cœur de ces contradictions qui, le plus souvent, sont surmontées par des précisions et des précautions, donc de la complexité, qui éloignent de l'objet premier du texte mais qui sont nécessaires si on veut éviter le risque de censure constitutionnelle ou de censure contentieuse pour inconvencionnalité.

D. - L'urgence et le temps

12 - La caractéristique première des textes sociaux, dans un contexte marqué par un fort taux de chômage et par le déficit de nos comptes sociaux, est l'urgence qui se traduit à tous les stades d'élaboration de la norme. Le paradoxe est que plus la société se complexifie, plus la norme doit être rédigée rapidement. Certains projets de lois sociales, contenant des réformes substantielles et délicates, ont été rédigés par les services en une semaine. Nous sommes en conséquence loin de l'art de légiférer qui suppose le temps : le temps de la connaissance et de l'information, le temps de la concertation, le temps des légitimes hésitations dans le choix des partis retenus, le temps des arbitrages et, enfin, le temps de la rédaction finale. Or, la simplicité et la concision impliquent un travail supplémentaire et une volonté sans faille. La maxime de Léonard de Vinci selon laquelle « la simplicité est la sophistication suprême » s'applique non seulement à l'art mais aussi au droit.

13 - Dans ces différentes séquences, c'est le temps de la connaissance qui est le plus menacé. Une part de l'instabilité législative est due à la nécessité de corriger des dispositions législatives et réglementaires ayant eu des effets inattendus faute de connaissance suffisante au moment de l'adoption du texte initial. Cette constatation n'est évidemment pas propre au social mais la particularité de ce dernier est le présupposé inexact que le temps de la concertation et de la négociation se confond avec le temps de la connaissance. Or le diagnostic se distingue de la concertation et de la négociation d'où la mise en place d'instances comme le Conseil d'orientation des retraites, le Conseil d'orientation de l'emploi ou [France Stratégie](#) qui visent à établir des « diagnostics partagés » en amont des réformes.

14 - De ce constat très parcellaire, il ressort que dans le processus d'élaboration de la norme sociale tout pousse à la complexité de celle-ci, l'art de légiférer n'étant qu'une préoccupation seconde.

communautaires devant la CJUE n'est pas ouvert au stade de la rédaction d'un texte national.

12. *Cons. const.*, 6 août 2014, n° 2014-698 DC : *Dr. fisc.* 2014, n° 40, 553, *étude M. Collet* ; *Dr. soc.* 2014, p. 867, *obs. J. Barthélémy*.

13. *CE, ass.*, 27 mars 2015, n° 372426, *Quintenel* : *JurisData* n° 2015-006479.

3. De l'art de légiférer en matière sociale : une œuvre nécessairement collective

15 - Les considérations qui précèdent relèvent du constat mais non de la résignation. La place qu'occupe le social au sens large dans les équilibres humains, sociaux et politiques implique, plus encore que pour d'autres droits, qu'il soit un droit de proximité accessible, compréhensible et applicable. Faute de respecter cette exigence, on ira vers des dispositifs sociaux, comme le revenu de solidarité active, qui ne sont pas utilisés par ceux à qui ils sont destinés, ou à des dispositifs, comme l'épargne salariale, qui ne sont compris que par des initiés sans que les principaux intéressés en perçoivent le sens et la philosophie. Le paradoxe est que le droit social, qui devrait être un droit proche des gens, est devenu l'une des branches du droit les plus complexes.

Pour autant l'exigence de clarté, de simplicité et de pédagogie ne passera pas par la mise en cause de tel acteur, ni même par la seule refonte de tel ou tel processus d'élaboration de la norme mais dans la mise en mouvement de l'ensemble de ceux qui directement ou indirectement y contribuent afin que toute sa place puisse être donnée à l'art de légiférer.

A. - Les partenaires sociaux

16 - Dans un système de normes négociées et concertées la responsabilité des partenaires sociaux est grande.

La première condition de la clarté de la norme est qu'elle soit adaptée à la situation de fait qu'elle entend régir. Or, la connaissance de cette situation est de plus en plus difficile, y compris pour les organisations syndicales et professionnelles. Comme l'ont montré les travaux menés sur l'intermittence, ces organisations ont besoin de connaissance et d'information. Elles ont évidemment accès aux analyses et aux statistiques de grande qualité de la DARES, de la DREES ou de l'INSEE mais la négociation dans un secteur donné exige des données plus fines, donc des travaux supplémentaires. Certaines grandes négociations destinées à déboucher sur des textes essentiels gagneraient à être précédées d'une phase de diagnostic.

La seconde condition serait que le partage des rôles entre partenaires sociaux et pouvoirs publics soit mieux défini. Dans notre droit, à l'exception de l'accord sur la mensualisation, un accord national interprofessionnel n'est pas transposé tel quel dans la loi. Il fait l'objet d'un travail de réécriture par les services des ministères sociaux. Ce partage des rôles devrait se traduire de manière assez subtile dans la rédaction de pareil accord. À charge pour les partenaires sociaux de définir de manière précise les termes de leur accord et d'éclairer les solutions négociées, et pour les rédacteurs des textes de transposition que sont les projets de loi de traiter, comme ce fut le cas pour les plans de sauvegarde de l'emploi, les délicates questions d'intégration des dispositifs retenus dans notre ordre juridique. Si l'on passe aux autres accords collectifs comme les accords de branche et d'entreprise, leurs auteurs devraient eux aussi rechercher la clarté de la rédaction en éclairant, au besoin par un exposé liminaire, l'objet et les équilibres de l'accord.

B. - Les pouvoirs publics

17 - Pour les pouvoirs publics, il faut que soient sinon oubliées du moins inscrites à leur juste place les préoccupations tenant au risque de fraude et aux effets d'aubaine. La plupart des textes sociaux ont des incidences directes et indirectes sur les équilibres des finances publiques ou de la sécurité sociale. Ces préoccupations sont donc légitimes mais, comme le soulignait déjà Portalis, elles ne doivent pas primer sur toute autre considération. Il est illusoire de croire, surtout dans nos sociétés complexes, qu'un texte puisse envisager tous les cas

en réduisant ainsi les risques de fraude et les risques d'optimisation que l'on appelle dans le champ du social les « effets d'aubaine ». Il ne s'agit pas ici de nier le risque de fraude dans une conception par trop naïve du social mais simplement de constater que tout est affaire d'équilibre et de bon sens. Un texte perd de son équilibre et de son applicabilité s'il est tout entier tourné vers ce risque. Si risque de fraude il y a, c'est aussi dans la mobilisation des services de contrôle, à la condition qu'ils soient efficaces et neutres, qu'il faut chercher les moyens d'y remédier.

18 - Il appartient ensuite aux pouvoirs publics d'assurer la clarté des arbitrages. Tant les exposés des motifs que les études d'impact témoignent que même pour les textes les plus emblématiques, il peut subsister des incertitudes sur les finalités exactes de telle ou telle disposition et sur ses effets attendus. Bien des ambiguïtés et des complexités dissimulent le refus d'opérer un arbitrage clair sur la portée exacte du texte. Or ces arbitrages doivent être éclairés par des études préalables, notamment des études d'impact, d'où l'acceptation, y compris dans une matière aussi sensible que l'emploi ou les droits sociaux¹⁴, d'un temps minimum de recherche, d'élaboration et de rédaction. Ce temps ne signifie pas nécessairement un allongement des délais à un moment où l'économique et le social impliquent des adaptations très rapides. Il suppose qu'une réflexion soit menée sur l'encombrement des consultations qui caractérise ces domaines. Pour certains textes récents concernant le droit du travail pas moins de quatre consultations sont nécessaires concernant des instances en droit différentes mais dont la composition et, en conséquence, les avis, sont quasi identiques... Cette superposition des consultations constitue un gisement de gain de temps qui pourrait être utilisé pour d'autres phases d'élaboration du texte.

19 - Par ailleurs, ce temps permettrait de modifier les méthodes d'élaboration des textes qui, trop souvent, opèrent par strates successives, comme le montrent les codes du travail et de la sécurité sociale, sans prendre soin de supprimer ou d'adapter les dispositions devenues obsolètes. L'exemple britannique du « one in one out » montre que cette méthode peut être aussi utilisée dans la matière sociale¹⁵.

C. - Le juge

20 - Il existe, notamment en matière sociale, une dialectique particulière entre le législateur et le juge. Les travailleurs connaissent bien les liens étroits et implicites qui existent entre l'un et l'autre. Ce dialogue peut parfois être vif, lorsque la loi essaie de contrer une jurisprudence qui lui paraît avoir des effets négatifs¹⁶, ou constructif lorsque, comme pour la mise en œuvre de la réforme de la représentativité syndicale, la jurisprudence complète la loi qui elle-même se modifie pour prendre en compte les imperfections révélées par le juge. Mais quelle que soit la nature conflictuelle ou constructive de ce dialogue, il existe des liens et des correspondances qui impliquent que l'exigence de simplicité soit partagée par les deux sources de droit. Des notions aussi subtiles que la communauté de travail ou le coemploi, qui sont d'abord des concepts sociologiques, impliquent en elle-

même de la complexité juridique dès lors que le juge décide de façon prétorienne de les appliquer dans le droit positif. En organisant des auditions avec les « parties prenantes » sur certains sujets sensibles appelant la définition d'une nouvelle jurisprudence, la chambre sociale de la Cour de cassation a montré que les exigences de connaissance des effets potentiels d'une norme ne s'appliquaient pas seulement au législateur mais aussi au juge.

21 - En outre, dans ce dialogue entre les juges et le législateur, l'une des difficultés est celle des délais de jugement qui ne doivent pas être trop longs si l'on veut assurer la sécurité juridique. En la matière, les juridictions suprêmes ont une mission particulière de fixation rapide de la jurisprudence comme le montre l'exemple des contentieux administratifs et judiciaires sur les dispositions de la loi du 14 juin 2013 relatives aux plans de sauvegarde de l'emploi.

D. - La doctrine

22 - La doctrine, outre la fonction classique d'interprétation et de commentaire de la jurisprudence, pourrait davantage éclairer les acteurs, trop pris par le temps, sur les problématiques d'avenir et avoir une fonction d'explication du sens et de la portée de la norme.

23 - Il ne s'agit évidemment pas de cantonner la doctrine à un rôle de présentation de la loi en lui déniaut au surplus tout esprit critique. Mais le commentaire d'arrêt prend parfois le pas et conduit à une survalorisation de la jurisprudence par rapport aux autres sources de droit qui incluent tant le droit législatif que le droit conventionnel et la *soft law* (plans des pouvoirs publics, accords collectifs, responsabilité sociale des entreprises...). La doctrine devrait plus encore contribuer à une mission pédagogique, par exemple sur les rôles respectifs de la loi et de la jurisprudence. Ainsi un texte relativement court dont l'interprétation est éclairée par la jurisprudence rendue à propos de questions particulières que la loi n'a pas vocation à traiter de façon exhaustive n'est pas le signe d'un dysfonctionnement ou d'une malformation de la loi heureusement corrigée par le juge mais tout simplement la situation normale qui caractérise les rapports entre ces deux sources de droit.

24 - Par ailleurs, la doctrine pourrait plus systématiquement adopter une approche large. Le législateur et les responsables politiques, les partenaires sociaux, les administrations et le juge ont besoin d'une doctrine ouverte sur les exemples étrangers, sur l'avenir et sur les problématiques autres que strictement contentieuses. À titre d'exemple, à un moment où se mettent en place des comptes visant à dépasser les contrats de travail dans une évolution caractérisée par les ruptures des parcours professionnels, une réflexion prospective et de droit comparé sur ces évolutions profondes du droit du travail serait nécessaire.

25 - C'est aux prix de cette œuvre commune qui implique l'ensemble des acteurs que l'on pourra retrouver dans nos codes sociaux des dispositions ayant la clarté et la concision de l'article 1134 du Code civil. Ce premier défi, qui concerne les conditions d'élaboration de la norme législative et réglementaire, sera suivi d'un second portant sur la place, le contenu et la qualité de rédaction des accords de toutes sortes qui régissent le domaine social.

L'efficacité collective de notre société en dépend¹⁷.

MOTS-CLÉS : Sources du droit - Réforme - Élaboration de la norme sociale

TEXTES : C. trav., art. L. 1

JURISCLASSEUR : Travail Traité, Fasc. 1-10, par L. Drai

14. J. Ludewig, président du Conseil national des normes en Allemagne, qui montre comment a été préalablement évalué dans ce pays l'impact de la mise en place d'un salaire minimum (*Contrôler et évaluer la loi* : JCP G 6 avr. 2015, suppl.).

15. M. Gibbons, *Penser et voter la loi* : JCP G 6 avr. 2015, suppl.

16. V. par ex., sur la délicate question de l'articulation entre accords collectifs et contrats de travail, *Cass. soc.*, 28 sept. 2010, n° 08-43.161 : *JurisData* n° 2010-017046 ; *JCP S* 2011, 1546, note G. Vachet ; *Semaine sociale Lamy* 2010, n° 1464, p. 10. - L. n° 2012-387, 22 mars 2012, art. 45. - *Cass. soc.*, 25 sept. 2013, n° 12-17.776 et n° 12.17-777 : *JurisData* n° 2013-020554 ; *JCP S* 2013, note M. Morand.

17. *Quelle action publique pour demain ? Cinq objectifs cinq leviers* : *France stratégie*, avr. 2015, p. 33 à 36.

1239 Les transformations du droit syndical

Bernard GAURIAU,
professeur à l'université d'Angers,
avocat au barreau de Paris



Acteurs-clés de la démocratie sociale, les organisations syndicales de salariés, comme le droit syndical lui-même, ont subi ces dernières années d'importantes transformations : elles puisent désormais dans l'audience électorale la légitimité indispensable à leur représentativité. Pourtant, les salariés ne se reconnaissent pas toujours dans l'intérêt collectif de la profession au nom duquel elles agissent. Tandis que les organisations professionnelles d'employeurs doivent également, d'ici 2017, justifier de leur représentativité, la négociation collective n'apporte en effet plus, comme hier, son lot de progrès et d'avantages au profit des salariés concernés, mais des concessions. Le parallèle qu'il est tentant d'établir entre démocratie sociale et démocratie politique appelle par ailleurs quelques réserves.

1 - N'y-a-t-il pas quelque danger à contrefaire la démocratie ? Telle est la question – provocatrice – que l'on pourrait poser en relisant l'exposé des motifs de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail. Il est vrai que le législateur, sur la question de la démocratie sociale, s'est fortement inspiré de la Position commune du 9 avril 2008¹ : aussi sont-ce les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs qui ont décidé de modifier le « système des relations professionnelles »². Mais les organisations salariales et patronales, repoussant une attitude trop nombriliste, « (...) sont convenues des dispositions (...) qui visent à permettre le développement du dialogue social au regard des évolutions actuelles de la société et de ses composantes économiques et sociales »³. L'exposé des motifs de la loi dira quant à lui que « la rénovation de la démocratie sociale est indispensable pour moderniser notre système de relations professionnelles et permettre la conduite des réformes dont notre pays a besoin ». La référence à la démocratie sociale, de ce point de vue, est double : elle ne

désigne pas uniquement la réforme du système des relations professionnelles, elle prétend aussi réformer le pays, la République⁴.

2 - La question de la représentativité patronale, délaissée par la loi du 20 août 2008 a été utilement abordée par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 après avoir été posée lors de la Conférence sociale de 2013, soupesée par le rapport de Jean-Denis Combrexelle, remis au ministre du Travail le 23 octobre 2013. La loi établit, en outre, des règles propres à chaque niveau de négociation et résout, en particulier, le problème des adhésions multiples aux organisations nationales et interprofessionnelles, en posant un principe de liberté dans la pondération des voix, moyennant un pourcentage de répartition minimal.

3 - Singulière fut la réforme du 20 août 2008 qui introduisit dans le Code du travail un nouveau dispositif qui faisait des élections professionnelles la nouvelle source de légitimité syndicale. Mesurer sa capacité de séduction et de conviction⁵, accepter au sein de l'entreprise qu'un exercice de démocratie électorale vienne vous attribuer ou vous ôter le label de représentativité, tel fut le nouveau défi lancé à chaque organisation syndicale. Dans le même temps, les rapports de la loi et de l'accord collectif ont considérablement changé et ont contribué à la transformation du droit syndical car l'évolution du droit syndical, les transformations qu'il a vécues ne sauraient s'affranchir d'un regard attentif en direction des évolutions du droit de la

1. Position commune, 9 avr. 2008 sur la représentativité, le développement du dialogue social et le financement du syndicalisme.

2. V. exposé des motifs de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail : « La rénovation de la démocratie sociale est indispensable pour moderniser notre système de relations professionnelles et permettre la conduite des réformes dont notre pays a besoin ».

3. Position commune, préc.

4. Le respect des valeurs républicaines s'impose aux syndicats s'ils veulent prétendre accéder à la représentativité mais un tel critère, d'ailleurs présumé, aurait valu tout autant comme une condition d'existence.

5. Sur la construction d'un barème électoral, V. D. Andolfatto in Représentativité syndicale : une nouvelle photographie, 3 avril 2013 : istravail.com.

négociation collective : les enjeux syndicaux (1) et le jeu de la démocratie sociale (2) en font foi.

1. Les enjeux syndicaux

4 - Parmi les nombreuses questions que ne manque pas de susciter la question syndicale, il faut se résoudre à en isoler deux, pour la part symbolique qui s'attache à leur nature d'abord juridique. Les débats passionnés sur le travail de nuit (A) et le dépérissement des négociations qui amélioreraient jadis le sort des salariés (B) retiendront notre attention.

A. - Le jour et la nuit

5 - La question des intérêts que les syndicats se proposent de défendre est au cœur du problème. « *Les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des personnes mentionnées dans leurs statuts* » affirme l'article L. 2131-1 du Code du travail. Et si la probité des membres n'est pas en cause, un doute s'est insinué dans l'esprit des générations les plus jeunes tandis qu'un désenchantement saisit les moins jeunes. La question du travail de nuit a, de ce point de vue, cristallisé les passions.⁶ Pourtant, au regard des multiples rapports qui ont souligné les conséquences attachées au travail de nuit⁷ sur la santé, sur les conditions de travail et sur l'équilibre entre la vie familiale et la vie professionnelle, une question simple s'est posée : peut-on vouloir être un travailleur de nuit ? Si certains salariés n'ont pas eu le choix, d'autres sont volontaires et y puisent sans doute quelques avantages.

6 - Après un arrêt rendu en référé par la cour d'appel de Paris, le 23 septembre 2013⁸, lui ayant interdit de recourir à l'emploi de salariés après vingt et une heures, faute de satisfaire aux conditions de l'article L. 3122-32 du Code du travail, une société relevant du secteur de la parfumerie et des cosmétiques fut au centre de ce que l'on nomme aujourd'hui l'agitation médiatique. De nombreux salariés, qui n'étaient pas parties à l'instance⁹, ont publié une pétition et ont formé tierce opposition contre ledit arrêt. Ils ont relevé que l'arrêt rendu par la cour d'appel de Paris mettait « leur emploi en péril en leur faisant perdre les avantages dont ils bénéficient puisqu'ils sont salariés de cette société en exécution d'un contrat de travail ». Ils ont ajouté que « pour des raisons personnelles tenant à leur vie privée (...) ils choisissent de travailler pendant les horaires d'ouverture du magasin des Champs Élysées la nuit entre 21 heures et 1 ou 6 heures du matin, qu'ils risquent pourtant d'être licenciés ou de devoir démissionner si l'entreprise [était] tenue de renoncer à l'ouverture du magasin la nuit ». Ils ont enfin mis en avant leur droit au travail et au respect de leur vie privée, « droits protégés tant par la Constitution que par la Convention européenne des droits de l'homme, opposés et supérieurs aux dispositions protectrices des salariés dont les organisations syndicales se prévalent et dont la violation ne serait pas établie ».

C'est la raison pour laquelle, dans un second arrêt, en date du 9 décembre 2013¹⁰, la cour d'appel de Paris est à nouveau intervenue pour déclarer leur demande irrecevable aux motifs que « les tiers

opposants ne peuvent, pas plus que leur employeur qui excipe des mêmes prétentions dans le cadre de la présente instance que dans l'instance close par l'arrêt critiqué, se prévaloir de leur souhait de travailler la nuit pour déroger aux dispositions protectrices de l'article L. 3122-32 du Code du travail, qui sont d'ordre public (...) qu'ils ne peuvent prétendre avoir un intérêt légitime à bénéficier d'une violation de la loi, laquelle porte atteinte aux intérêts collectifs de la profession représentée par les syndicats »¹¹.

7 - L'ordre public, qui, selon Japiot, emprunte une partie de sa majesté au mystère qui l'environne, est à ce prix. Relevons toutefois qu'à vouloir se placer sur ce terrain d'analyse, dans lequel le contrat est appréhendé comme un instrument de dérogation restreint, on appréhende la collectivité des salariés comme une addition de volontés individuelles dont aucune ne peut déroger à l'ordre public. Paradoxalement, si cette approche permet de déclarer la demande des salariés irrecevables, ce n'est pas simplement au nom de l'ordre public mais également de l'intérêt collectif de la profession dont le syndicat assure la défense. Pour la cour d'appel de Paris, l'irrecevabilité de la demande des salariés repose sur l'intérêt d'une profession qui dépasse les intérêts particuliers, donc les volontés individuelles.

8 - La quintessence du possible conflit entre intérêt individuel et intérêt collectif s'évince d'un arrêt de la chambre sociale en date du 17 décembre 2014¹² dans lequel elle précise que « si les salariés engagés à durée déterminée peuvent seuls agir devant le juge prud'homal en vue d'obtenir la requalification de leurs contrats en contrats à durée indéterminée, les syndicats ont qualité pour demander au juge d'instance, juge de l'élection, que les contrats de travail soient considérés comme tels s'agissant des intérêts que cette qualification peut avoir en matière d'institutions représentatives du personnel et des syndicats, notamment pour la détermination des effectifs de l'entreprise. » Loin de toute substitution syndicale, l'organisation syndicale s'approprie une question qui est d'ordinaire au cœur des intérêts individuels, de la compétence prud'homale : il ne s'agit toutefois pas de demander la requalification d'un CDD en CDI mais que les CDD « soient considérés » comme des CDI. La nuance a son importance car il serait question de faire le bonheur des salariés malgré eux, et ce bien que soient en jeu des intérêts associés aux institutions représentatives du personnel, aux syndicats, notamment pour la détermination des effectifs de l'entreprise. Sans doute faut-il toutefois distinguer ce cas de figure du litige relatif au travail de nuit. L'intérêt collectif n'est pas le même : une chose est la santé des salariés, autre chose la précarité qui s'attache à leur situation contractuelle.

9 - Depuis les deux chocs pétroliers des années 1970, les syndicats ne négocient plus des stipulations qui améliorent le sort des salariés qu'ils représentent. Ils concèdent des accords « donnant-donnant ». Pire encore : la loi a entériné cette réalité de la dérogation *in pejus* tandis qu'elle donnait à l'accord d'entreprise une priorité sur les accords au périmètre géographique ou professionnel plus large.

B. - Le pire et le meilleur

10 - Depuis la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004, l'article L. 2253-3 du Code du travail relève qu'« en matière de salaires minima, de classifications, de garanties collectives mentionnées à l'article L. 912-1 du Code de la sécurité sociale et de mutualisation des fonds de la formation professionnelle », l'accord d'entreprise ou d'établissement « ne peut comporter des clauses dérogeant à celles des conventions de branche ou accords professionnels ou interprofessionnels ». Dans les autres matières, l'accord d'entreprise ou d'établissement « peut comporter des

6. Une majorité de Français, 64 %, s'est déclarée favorable à l'ouverture des magasins au-delà de 21 heures dans les zones touristiques. Selon un sondage *OpinionWay* pour Tilder et LCI, publié le jeudi 26 septembre 2013.

7. Avis adopté par le CESE sur le rapport F. Edouard, Le travail de nuit : impacts sur les conditions de travail et de nuit des salariés, 2010 (V. dans la police, *Le travail de nuit, Dossier élaboré par Unité CGP Police - FO*).

8. *CA Paris*, 23 sept. 2013, n° 12/23124.

9. *Nous voulons continuer à travailler le soir : Le Journal du Dimanche*, 16 sept. 2013.

10. *CA Paris*, 9 déc. 2013, n° S 13/00401.

11. V. aussi, *Cass. soc.*, 22 janv. 2014, n° 12-27.478 : *JurisData* n° 2014-000615 ; *JCP S* 2014, 1350, note B. Bossu ; *Semaine sociale Lamy* 2014, n° 1620, p. 11, note O. Gouël.

12. *Cass. soc.*, 17 déc. 2014, n° 14-13.712 et n° 14-60-511 : *JurisData* n° 2014-031703 ; *JCP S* 2015, 1200, note F. Bousez.

dispositions dérogeant en tout ou en partie à celles qui lui sont applicables en vertu d'une convention ou d'un accord couvrant un champ territorial ou professionnel plus large, sauf si cette convention ou cet accord en dispose autrement ». Cette faculté de déroger *in pejus*, si elle est habituellement présentée comme une marge de manœuvre offerte aux entreprises, n'est pas sans conséquence pour les délégués syndicaux et les organisations syndicales signataires. La présence d'accords « donnant-donnant », relevée par les observateurs depuis plusieurs années, ne leur donne plus le beau rôle.

11 - Si la loi du 4 mai 2004 dans un article 45 non codifié¹³ paralyse les effets de ce dispositif au regard des accords de branche antérieurs à son entrée en vigueur, ce raisonnement ne saurait faire abstraction de l'impact de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 et de la circulaire DGT n° 20 du 13 novembre 2008 qui donnent à nouveau la primauté à l'accord collectif d'entreprise ou d'établissement en matière d'aménagement du temps de travail, y compris par rapport à un accord collectif de branche, quelle que soit la date de sa conclusion. Encore faut-il tempérer la portée de ce dispositif. Seules quatre hypothèses sont expressément visées, régies par les articles L. 3121-11 (contingent annuel d'heures supplémentaires et contrepartie en repos), L. 3121-24 (remplacement du paiement des heures supplémentaires par un repos compensateur équivalent), L. 3121-39 (conventions de forfait en heures ou en jours) et L. 3122-2 du Code du travail (aménagement du temps de travail et organisation de la répartition de la durée du travail sur une période supérieure à la semaine et au plus égale à l'année). Le jeu de la démocratie sociale n'en sort pas indemne.

2. Le jeu de la démocratie sociale

12 - Un sondage réalisé les 22 et 23 avril 2015¹⁴ est édifiant : 54 % des personnes interrogées estiment que, d'une manière générale, les syndicats ne sont pas utiles contre 45 % en faveur de leur utilité. Pire encore : 41 % considèrent que le dialogue social entre le patronat et les syndicats est sans effet sur les réformes économiques, tandis que 27 % y voient un frein et 31 % un atout. Le coup de grâce est donné avec ce dernier chiffre : 68 % jugent que les syndicats ne sont pas représentatifs des salariés, contre 31 % qui les considèrent comme représentatifs¹⁵. Ce jugement est probablement injuste à l'égard des acteurs sociaux, qu'il s'agisse des organisations professionnelles d'employeurs ou des organisations syndicales représentatives, lesquelles marquent de leur empreinte la démocratie sociale nationale (A) et la démocratie sociale d'entreprise (B).

A. - Démocratie sociale nationale¹⁶

13 - L'article L. 1 du Code du travail et l'obligation faite à l'exécutif de consulter les interlocuteurs sociaux avant toute réforme concernant leur champ de compétence visent à renforcer leur légitimité. Il est heureux, et finalement peu surprenant, que les gouvernements successifs, depuis l'entrée en vigueur de ce texte, n'aient jamais invoqué l'urgence prévue par ce même article. Le Gouvernement tire évidemment profit de ce dispositif car il pense s'éviter bien des vicissitudes et des tourments en faisant adopter par le Parlement un texte approuvé par les partenaires sociaux eux-mêmes : les manifes-

tations tant redoutées sont rares dans ce cas de figure ; rares mais pas impossibles car l'accord interprofessionnel (lorsqu'il est adopté) ne l'est jamais à l'unanimité et les aléas de la vie politique ne prémunissent guère le Gouvernement des critiques de certaines parties de sa propre majorité. En outre, l'article L. 1 n'impose pas de façon formelle au Parlement de fournir une copie fidèle et durable de l'original qui lui a été transmis. En ce sens, il est assez sain que la démocratie politique ne mette pas un genou à terre devant la démocratie sociale. Le Parlement représente le peuple français et l'intérêt général ; nos partenaires sociaux agissent dans l'intérêt des branches, des professions, des salariés, ce qui est fort différent. Faut-il regretter que le projet de constitutionnalisation du dialogue social, adopté en conseil des ministres en mars 2013, ait disparu corps et biens après un rapport à l'Assemblée nationale et deux tables-rondes ? Sans doute pas, même si cela eût donné enfin l'occasion de donner toute sa force au qualificatif « sociale » qui orne notre République à l'article 1 de la Constitution.

14 - L'entreprise n'est pas une démocratie, ce qui est heureux, sans quoi elle serait proprement ingouvernable. Le chef d'entreprise agit dans l'intérêt de l'entreprise et ne saurait sans cesse chercher auprès du personnel un consentement, même implicite, à ses décisions. En ce sens, les syndicats ont souvent eu une attitude plus que mitigée à l'égard du référendum (« C'est la mort du fait syndical », disait André Bergeron). D'une part, en effet, leur fonction d'intermédiaires s'en trouve affaiblie et, d'autre part, il n'est pas certain que le personnel de l'entreprise ait la vision et le recul nécessaires au pilotage de celle-ci, ni même, disons-le sans crainte, la compétence et le savoir-faire.

15 - La loi du 20 août 2008, aussi imparfaite soit-elle, atteint un point d'équilibre qu'il convient de souligner. Les syndicats y conservent leurs prérogatives même s'ils puisent davantage de légitimité dans l'élection que par le passé. Mais, si l'on peut dire les choses de façon triviale, chacun reste à sa place. La démocratie sociale d'entreprise s'affirme.

B. - Démocratie sociale d'entreprise

16 - La loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 a, sur bien des points, amendé la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 dans le souci officiel d'harmoniser, de clarifier et de sécuriser sur des questions techniques diverses : la validité du protocole d'accord préélectoral, la sécurisation des mandats en cours et celle du processus électoral notamment. Elle a, sur certains points, repris ce que la jurisprudence avait elle-même imaginé ; elle l'a contredite sur d'autres. Il n'en demeure pas moins que la loi du 5 mars 2014 précise l'importance de l'étiquette syndicale tandis que la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 est venue réaffirmer celle du principe majoritaire.

1° Élections politiques et élections professionnelles, syndicats et étiquettes

17 - Le Code du travail renvoie aux principes généraux du droit électoral inscrit dans le Code électoral, ce qui contribue à rapprocher les deux systèmes électoraux. L'ouverture aux organisations syndicales non représentatives mais légalement constituées n'est pas simplement un signe de pluralisme mais la conséquence logique d'un système qui donne une chance d'acquiescer la représentativité syndicale par l'audience ; encore faut-il vérifier la qualité de syndicat et qu'il ne soit pas une simple association¹⁷.

18 - De même que le candidat aux élections politiques n'a théoriquement pas l'obligation d'adhérer à un parti politique, le candidat aux élections professionnelles n'y est pas non plus obligé. Toutefois, l'affiliation confédérale sous laquelle un syndicat a présenté des can-

13. « La valeur hiérarchique accordée par leurs signataires aux conventions et accords conclus avant l'entrée en vigueur de la présente loi demeure opposable aux accords de niveaux inférieurs. »

14. *Opinion Way pour Axys consultants : le Figaro et BFM Business, avr. 2015.*

15. À la question : « vous personnellement, de quel syndicat vous sentez vous le plus proche » : 67 % répondent : « aucun syndicat ». Sinon, la CFDT recueille 9 %, la CGT 8 %, FO 6 %, la CFTC 4 %, Solidaires(Sud) 2 %, la CFE-CGC 2 % et l'UNSA 2 %.

16. S. Lardy, *Démocratie politique et démocratie sociale : usages et pratiques de l'article L. 1 du Code du travail : Semaine sociale Lamy 2015*, 1671, p. 15.

17. Cass. soc., 27 janv. 2010, n° 09-60.103 : *JurisData* n° 2010-051327 ; *JCP S* 2010, 1175, note B. Gauriau.

didats au premier tour des élections des membres titulaires du comité d'entreprise constitue un élément essentiel du vote des électeurs. D'où l'importance de la mention de cette affiliation sur les bulletins de vote ou de l'information fournie aux électeurs par le syndicat. Il s'ensuit qu'en cas de désaffiliation après les élections, le syndicat ne peut continuer à se prévaloir des suffrages recueillis pour se prétendre représentatif¹⁸. La loi n° 2014-288 du 5 mars 2014, s'inspirant de cette solution jurisprudentielle, a introduit un nouvel article L. 2122-3-1 selon lequel la possibilité pour une organisation syndicale de recueillir, pour la mesure de son audience, les suffrages exprimés en faveur d'un syndicat qui lui est affilié est subordonnée à la condition que ce syndicat ait indiqué son affiliation à l'organisation syndicale lors du dépôt de la liste des candidats aux élections professionnelles. Cette disposition s'inscrit dans le prolongement de la jurisprudence de la Cour de cassation.

19 - Dans cet esprit, la Cour de cassation a figé les résultats électoraux pour toute la durée d'un mandat¹⁹, quitte à conserver une représentativité syndicale partiellement éloignée de la réalité de l'entreprise. Si cette position a reçu quelques critiques, elle s'avère commode pour les entreprises et ceux qui la dirigent. Elle est aussi la conséquence de l'allongement de la durée du mandat à quatre ans. Reste que nombre d'entreprises ont préféré, par accord, conserver l'ancien délai de deux ans. Ce délai demeure une référence temporelle pour la Cour de cassation lorsque, saisie d'un contentieux relatif à un salarié protégé dont le licenciement est nul, elle limite la période d'indemnisation en y faisant clairement allusion. Ainsi l'a-t-elle précisé, dans un arrêt du 15 avril 2015²⁰ à propos d'une prise d'acte qui emportait les effets d'un licenciement nul, que le délégué du personnel avait « droit à une indemnité pour violation du statut protecteur égale à la rémunération qu'il aurait perçue depuis son éviction jusqu'à l'expiration de la période de protection, dans la limite de deux ans, durée minimale légale de son mandat, augmentée de six mois ».

2° Élections, syndicats et principe majoritaire

20 - Depuis son entrée en vigueur, l'article 30 de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 précise la date de fin du mandat de délégué syndical. Conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation, l'article L. 2143-11 prévoit désormais que le mandat de délégué syndical cesse lors des élections renouvelant l'institution représentative du personnel. L'article L. 2143-3 clarifie lui les règles de désignation du délégué syndical et assouplit l'exigence d'avoir recueilli 10 % des suffrages pour être désigné délégué syndical afin d'éviter des situations dans lesquelles l'organisation syndicale, bien que représentative, se trouverait dans l'impossibilité de désigner un tel délégué. En effet, le texte indique désormais que « si aucun des candidats présentés par l'organisation syndicale aux élections professionnelles ne remplit les conditions mentionnées au premier alinéa du présent article ou s'il ne reste dans l'entreprise ou l'établissement, plus aucun candidat qui remplit ces conditions, l'organisation syndicale peut désigner un délégué syndical parmi les autres candidats ou, à défaut, parmi ses adhérents au sein de l'entreprise ou de l'établissement »²¹.

21 - Dans le même temps, dans un arrêt du 15 avril 2015²², la chambre sociale de la Cour de cassation confirme sa position en vertu de laquelle, à la lumière des dispositions de l'article 6 de la directive 2001/23/CE du 12 mars 2001, après une fusion entre deux sociétés, l'obligation de choisir le délégué en priorité parmi les candidats qui ont recueilli les fameux 10 % n'a pas pour objet ou pour effet de priver cette organisation syndicale du droit de disposer du nombre de représentants syndicaux prévus par le Code du travail ou les accords collectifs dès lors qu'elle a présenté des candidats à ces élections dans le périmètre de désignation. Elle autorise en conséquence un syndicat à désigner en tant que délégués syndicaux des salariés qui avaient obtenu dans leur société d'origine plus de 10 % des suffrages exprimés lors des dernières élections professionnelles, peu important l'existence au sein de l'entreprise d'accueils de candidats présentés par le syndicat ayant recueilli au moins 10 % des suffrages exprimés au premier tour des dernières élections professionnelles.

22 - Reste que nombre d'élus du second tour gèrent les comités d'entreprise. Des élus négocient les accords collectifs en l'absence de délégué syndical. Les signataires des anciens accords atypiques sont aujourd'hui dotés d'une capacité légale à négocier, de façon subsidiaire, les accords collectifs. Toutefois, si le projet de réforme du dialogue social et de l'emploi maintient cette faculté offerte aux élus, il en modifie le régime juridique. Le futur article L. 2232-21 du Code du travail pourrait disposer en effet qu'« en l'absence de délégués syndicaux dans l'entreprise ou l'établissement, ou de délégué du personnel désigné comme délégué syndical dans les entreprises de moins de cinquante salariés, les représentants élus du personnel au comité d'entreprise ou à la délégation unique du personnel ou à l'instance mentionnée à l'article L. 2391-1, à défaut, les délégués du personnel peuvent négocier et conclure des accords collectifs de travail s'ils sont expressément mandatés à cet effet par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives dans la branche dont relève l'entreprise ou, à défaut, par une ou plusieurs organisations syndicales de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel. Une même organisation ne peut mandater qu'un seul salarié »²³. Les organisations syndicales représentatives dans la branche dont relève l'entreprise ou, à défaut, les organisations syndicales représentatives au niveau national et interprofessionnel sont informées par l'employeur de sa décision d'engager des négociations. Il permet aux organisations syndicales représentatives dans la branche de reprendre la main tandis qu'est supprimée la procédure de validation par la commission du même nom trop souvent absente. Ce dispositif prend acte de ce que les organisations syndicales ne sont pas toujours présentes. Peut-être regagneront-elles un jour du terrain en entreprise lorsqu'elles répondront davantage aux besoins des jeunes générations de salariés-consommateurs qui attendent quelque chose, un service, quelque avantage, en échange de leur adhésion. Où sont passées les idéologies ?

MOTS-CLÉS : Syndicats - Droit syndical - Évolution

TEXTES : C. trav., art. L. 1, L. 2122-3-1, L. 2143-3, L. 2143-11, L. 2232-21 et L. 2253-3

JURISCLASSEUR : Travail Traité, Fasc. 12-20 et 12-30, par Bernard Gauriau. – Travail Traité, Fasc. 1-32, par Gérard Vachet

18. Cass. soc., 18 mai 2011, n° 10-60.069 : JurisData n° 2011-008901 ; JCP S 2011, 1365, note B. Gauriau. – Cass. soc., 28 nov. 2012, n° 12-14.528 : JurisData n° 2012-027346 ; JCP S 2013, 1072, note Y. Pagnerre.

19. E. Jeansen et Y. Pagnerre, La dictature du cycle électoral : JCP S 2014, 1124.

20. Cass. soc., 15 avr. 2015, n° 13-27.211 : JurisData n° 2015-008152.

21. Cass. soc., 27 févr. 2013, n° 12-18.828 : JurisData n° 2013-003214 ; JCP S 2013, 1199, note A. Arandel et C. Franco, 1^{re} esp.

22. Cass. soc., 15 avr. 2015, n° 14-18.653 : JurisData n° 2015-008161.

23. Il reprend ici le régime institué par la loi du 14 juin 2013 en matière d'accord de maintien dans l'emploi.



Reconnaître, valoriser, encourager l'engagement des jeunes

France Stratégie propose 25 mesures en vue de mieux reconnaître, valoriser et encourager l'engagement des jeunes de 16 à 30 ans. Le rapport a été remis à Patrick Kanner, ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, le 22 juin 2015. La société juge les jeunes « égoïstes » et « paresseux », alors que ces mêmes jeunes se disent prêts à s'investir pour une cause. Même lorsqu'ils souhaitent passer à l'acte d'engagement, 70 % des 18-25 ans dénoncent une société qui « ne leur permet pas de montrer de quoi ils sont capables ». Cette situation souligne à la fois le contraste entre la représentation des jeunes et la réalité de leur engagement, ainsi que le décalage important entre la demande et l'offre d'engagement telle qu'elle existe. « Nous devons donner à chaque jeune la possibilité de vivre pleinement sa citoyenneté, de faire entendre sa voix selon les modalités qu'il aura choisies » Patrick Kanner, ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports. Une réaction publique forte est nécessaire pour libérer le potentiel d'engagement des jeunes. Celui-ci a besoin d'un cadre renouvelé, adapté à leurs aspirations et modes d'action, et d'une reconnaissance de leurs pratiques innovantes d'engagement. Le monde politique, syndical, associatif doit s'ouvrir et leur permettre d'exercer des responsabilités. **France Stratégie** propose 25 mesures pour guider l'action publique en ce sens : Mesure 1 Socialiser les élèves à l'engagement via des projets au service de l'intérêt général. Mesure 2 Généraliser le tutorat scolaire dès le lycée (général, technologique et professionnel). Mesure 3 Instaurer des journées portes ouvertes aux associations dans les collèges et les lycées. Mesure 4 Développer la culture et les pratiques démocratiques des lycéens. Mesure 5 Développer le recours aux TIC dans le cadre de la socialisation politique des jeunes. Mesure 6 Tirer au sort les délégués pour la vie lycéenne et leur donner les moyens d'assurer leur mission. Mesure 7 Rapprocher les bureaux de vote des lieux de vie effectifs des jeunes. Mesure 8 Lancer un débat national sur l'abaissement de l'âge du droit de vote à 16 ans. Mesure 9 Faciliter l'engagement bénévole des étudiants. Mesure 10 Instituer une cérémonie à l'occasion du premier vote. Mesure 11 Créer le prix du meilleur site ou blog de veille démocratique, géré par un jeune de moins de 25 ans. Mesure 12 Récompenser, par un dispositif d'accompagnement, les engagements bénévoles des jeunes. Mesure 13 Revoir les conditions d'attribution de la légion d'honneur et de la médaille d'honneur du bénévolat associatif. Mesure 14 Systématiser la délivrance d'attestations pour les bénévoles et inciter les jeunes à valoriser leur expérience de bénévolat. Mesure 15 Instaurer une « note bénévolat » pour l'obtention du brevet, du baccalauréat, du CAP et du BEP. Mesure 16 Étendre l'octroi de crédits ECTS à tous les étudiants bénévoles. Mesure 17 Promouvoir le CV par compétences et valoriser auprès des employeurs le bénévolat de compétence. Mesure 18 Accorder des points supplémentaires pour l'admissibilité aux candidats à la fonction publique. Mesure 19 Inciter les partis à investir de jeunes candidats aux élections. Mesure 20 Renforcer la participation des jeunes au sein des structures de concertation. Mesure 21 Promouvoir le rajeunissement des institutions démocratiques. Mesure 22 Favoriser la nomination de jeunes aux fonctions de direction des structures associatives et syndicales. Mesure 23 Supprimer l'obligation d'autorisation du représentant légal pour les jeunes de 16 à 18 ans souhaitant créer une association loi 1901. Mesure 24 Créer une délégation (inter)parlementaire pour la jeunesse. Mesure 25 Instituer un « Parlement national des jeunes » tiré au sort.

Qui doit fixer le droit du travail : la loi ou les partenaires sociaux ?

01/07/2015



Pour permettre aux entreprises d'être plus réactives et compétitives, la négociation collective doit bénéficier d'une grande autonomie face à la loi. Cette idée, que défend notamment le Medef, était hier au centre d'une table ronde organisée par la presse sociale.

Faut-il, comme le préconise le récent ouvrage de Robert Badinter et Antoine Lyon-Caen, limiter le contenu du code du travail à des principes essentiels et renvoyer le reste du droit social à la négociation collective ? Pour débattre de cette importante question, l'Association des journalistes de l'information sociale (Ajis) a réuni hier à Paris le député socialiste du Loir-et-Cher Denys Robiliard, le professeur de droit Pascal Lokiec, ainsi qu'Antoine Foucher, directeur général adjoint du Medef.

"Mieux s'adapter à la réalité du terrain"

Pour le patronat, la réponse ne fait pas de doute : "Il faut changer la manière dont on produit les règles de droit du travail, car le contexte économique a évolué, soutient Antoine Foucher. La concurrence que doit affronter l'employeur français est aujourd'hui mondiale, ou au moins européenne. Il n'est donc plus souhaitable de promouvoir un droit uniforme pour tous les salariés, quel que soit leur entreprise ou leur secteur. Il faut faire du sur-mesure".

Selon le directeur général adjoint du Medef, le droit doit s'adapter aux besoins des entreprises : "Nous ne voulons pas une dérégulation totale, mais simplement que la négociation d'entreprise et de branche bénéficie d'une plus grande autonomie. Une norme négociée prend davantage en compte la réalité du terrain. L'idée du Medef est aussi de développer davantage de droits attachés à la personne du salarié, insiste Antoine Foucher. C'est désormais le cas du compte personnel de formation, des droits rechargeables ou encore de la complémentaire santé. Autrement dit, nous voulons sécuriser la transition professionnelle des salariés, mais aussi permettre un autre modèle de régulation du travail en privilégiant la négociation collective à la loi. Cette mutation est en cours avec les projets de loi Macron et Rebsamen, mais il faut aller plus loin".

Un risque accru de "dumping social"



Cette idée d'accorder la primauté à l'accord d'entreprise inquiète Pascal Lokiec, professeur de droit à l'Université de Paris Ouest Nanterre La Défense : "Nous sommes à une époque charnière. Si l'on n'y prend pas garde, dans quelques années le droit du travail sera totalement détricoté. Tout d'abord, il est faux de dire que le droit du travail est responsable du chômage. Aucune étude ne le démontre. C'est également une erreur de dire que tout ce qui résulte de la négociation collective est juste pour les salariés, poursuit-il. Le rapport de force entre syndicats et patronat est faussé par le contexte de crise et de chômage de masse. Et qui peut croire que passer de la loi à l'accord collectif va simplifier le droit ? Cela signifie que si l'on change d'entreprise, on change de droit applicable. Cela va amplifier le phénomène de "dumping social". Pour gagner des parts de marché, les entreprises vont jouer sur le coût du travail, comme on peut l'observer aux Etats-Unis. La solution, c'est de favoriser l'accès au droit et non pas de simplifier les règles".

"La complexité du droit a souvent un sens"

Un avis que partage partiellement Denys Robiliard : "Je suis d'accord avec Pascal Lokiec s'agissant de la problématique de l'accès au droit pour les employeurs, assure le député socialiste et rapporteur du projet de loi Macron. Il faut promouvoir les guides et contrats types pour un meilleur accompagnement technique. Pour autant, nous n'en sommes pas non plus à une complexité telle du droit qu'il serait aujourd'hui impossible de rédiger un contrat de travail valide !"

Ainsi, affirme le parlementaire, le débat actuel n'est pas de régler les dysfonctionnements qui peuvent exister ou de s'attaquer aux complexités inutiles, mais de provoquer un changement de braquet total : "La commission Combrexelle en est le signe très clair, relève-t-il (sur ce groupe de travail, voir notre article). Et il ne faut pas oublier que la complexité, lorsqu'elle existe, a souvent un sens. Si l'on étudie le formalisme qui entoure le recours au CDD, ou encore les freins aux détachements internationaux, l'objectif poursuivi par le législateur est la lutte contre le travail précaire. C'est pourquoi simplifier le droit n'est pas toujours simple, ni forcément souhaitable".

Plafonner les indemnités est-il constitutionnel ?

Autre sujet abordé pendant cette matinée d'échanges : les nouveaux planchers et plafonds d'indemnités versées au salarié dont le licenciement est dépourvu de cause réelle et sérieuse (pour une présentation détaillée, voir notre article). "C'est une mesure fondamentale, un biais choisi par le gouvernement pour réformer le CDI, déplore le professeur de droit Pascal Lokiec. Il s'agit de faciliter le licenciement. Or si le dispositif n'est plus dissuasif pour l'employeur, cela aura nécessairement un impact sur l'exécution du contrat lui-même. En effet, il sera beaucoup plus difficile au salarié de refuser une modification de son contrat de travail s'il sait que son licenciement est possible, à moindre frais. Cela pose d'ailleurs la question de la compatibilité de ces planchers et plafonds d'indemnités avec deux principes constitutionnels : le droit à la réparation intégrale du préjudice, ainsi que le respect de l'économie générale des conventions s'il est décidé d'appliquer la nouvelle règle aux contrats en cours".

"La question d'une potentielle atteinte à l'économie générale des contrats est intéressante, relève le député Denys Robiliard. Néanmoins, ce ne sont pas les règles de rupture du contrats qui sont ici modifiées, mais seulement les règles d'indemnisation de la rupture. En outre, ce que propose le législateur est très proche de la pratique actuelle des magistrats, et même plus favorable pour les salariés des grandes entreprises. Il n'y a que les salariés des plus petites structures qui y perdent. À cet égard, le message de Manuel Valls en faveur de l'activité des TPE-PME est clair".

Julien François



Transport par autocar : 22.000 postes créés, est-ce vraiment réaliste ?

Depuis ce mercredi, la libéralisation du transport par autocar entre en vigueur. Michel Seyt, président de la Fédération nationale des transports de voyageurs, a évoqué sur LCI la possible création de 22.000 postes annoncée par [France Stratégies](#). [La journée en vidéo](#)