

Quand la médecine sociale sous ordonnances du docteur Macron tourne au problème politique

Luc Bentz — 2 mars 2018

La volonté d'étendre le champ du pouvoir à la totalité de la sphère sociale est un risque politique pour l'exécutif. Si la « réforme » de la SNCF est sous les feux de l'actualité, les injonctions faites aux partenaires sociaux, patronat compris, atteignent un point inégalé. Alors que les partenaires sociaux ont négocié deux accords interprofessionnels sur la formation professionnelle et l'assurance chômage, le Gouvernement menace d'un *big bang* législatif si les résultats ne *lui* paraissent pas suffisants. Plus qu'un conflit classique entre acteurs du champ politique et du champ social, c'est le signe d'une volonté d'imposition par le politique de son propre agenda qui pourrait avoir des conséquences imprévues pour le pouvoir exécutif.



(Sources : Wikimedia Commons, Pixabay. Montage personnel.)

Quand la médecine sociale sous ordonnances du docteur Macron tourne au problème politique.....	1
Derrière l'arbre ferroviaire, la forêt du dialogue social.....	3
Cadre juridique et prétentions de l'État.....	4
Un simple bogue dans le dialogue social ?.....	5
Technocratie, l'explication trop facile.....	7
Les risques politiques de la politique du passage en force.....	9

L'attention des médias, partant de l'opinion, est polarisée par le dossier des cheminots qui permet de mobiliser tous les clichés et toutes les simplifications binaires : entreprise publique endettée vs petites lignes délaissées (la fracture rurale, un bon sujet) ; remise en cause du statut des cheminots vs salariés soumis au droit commun (ça marche toujours). Au passage, l'État affirme sa posture d'autorité en continuant à décliner son approche en vases communicants se résumant à des solidarités « horizontales » (hausse de la CSG vs amélioration du net à payer des salariés ; statut des cheminots vs absence de retraite décente pour les petits agriculteurs).

Dans le cas de la SNCF, chacun (Gouvernement, direction de l'entreprise, organisations syndicales, politiques et médias) connaît par cœur les enjeux, le terrain social et le répertoire d'action des acteurs en présence, mythologies comprises¹. À l'avant-veille de l'ouverture du chemin de fer à la concurrence européenne, la focalisation médiatique sur le statut relègue au second plan la question majeure de l'endettement, quand elle ne fait pas de ce même statut la cause de la dégradation du service rendu depuis des années aux usagers du quotidien, ceux des TER ou du Transilien².

Mais le dossier ferroviaire met — à tort — d'autres dossiers sociaux au second plan. Or les tensions ont été palpables entre les partenaires sociaux, d'une part, et l'exécutif, d'autre part, sur la suite donnée par le Gouvernement aux accords interprofessionnels des 21-22 février 2018 sur l'assurance chômage et la formation professionnelle. Ces tensions pourraient déborder du champ social au champ politique, non sans risques pour le président de la République et le Gouvernement.



Vue de la gare de Juvisy en 2014 (photo Luc Bentz, CC-BY-SA-NC)

(1) Les grèves reconductibles de 1986 et 1995 s'inscrivaient dans des contextes différents de la situation actuelle. Le mythe sert d'argument symbolique comme si les situations étaient exactement reproductibles alors que, derrière les symboles, les enjeux des luttes sont à chaque fois différents et que le contexte de solidarité (ou pas) est différent.

(2) Pourtant, le statut n'est pas la cause d'un endettement, auquel a poussé l'État actionnaire, dans le cadre d'une politique du « tout TGV » au nom de laquelle les réseaux secondaires (lignes et matériels compris) ont été sacrifiés.

Derrière l'arbre ferroviaire, la forêt du dialogue social

Que l'État intervienne dans le domaine des relations du travail n'est pas incongru et moins encore une nouveauté³. Or, alors que les partenaires sociaux ont négocié deux accords interprofessionnels sur la formation professionnelle et l'assurance chômage, les pouvoirs publics se réservent la possibilité d'imposer une décision unilatérale si les résultats ne lui paraissent pas aller « assez loin » (en vertu d'une appréciation discrétionnaire, naturellement).

Évoquant très précisément cette pression sur les négociations entre les organisations syndicales et le patronat, l'éditorial du *Monde* du 24 février 2018⁴ titrait : « dialogue social en trompe-l'œil » et, en conclusion, estimait le procédé « dangereux ». Et de préciser :

Les organisations syndicales, à l'exception de la CGT, et patronales ont bouclé positivement deux négociations nationales interprofessionnelles d'importance. Jeudi 22 février à l'aube, elles ont conclu un accord sur la réforme de la formation professionnelle. Dans la soirée du même jour, elles ont trouvé un compromis — jugé encore la veille très improbable — sur la transformation de l'assurance chômage.

Sur ces deux chantiers annoncés par Emmanuel Macron durant sa campagne électorale, les partenaires sociaux estiment avoir suivi, dans les grandes lignes, les « feuilles de route » de Muriel Pénicaud, la ministre du Travail. Mais rien n'indique que le Gouvernement en tiendra compte quand il présentera le projet de loi qui doit englober les deux réformes. Au contraire.

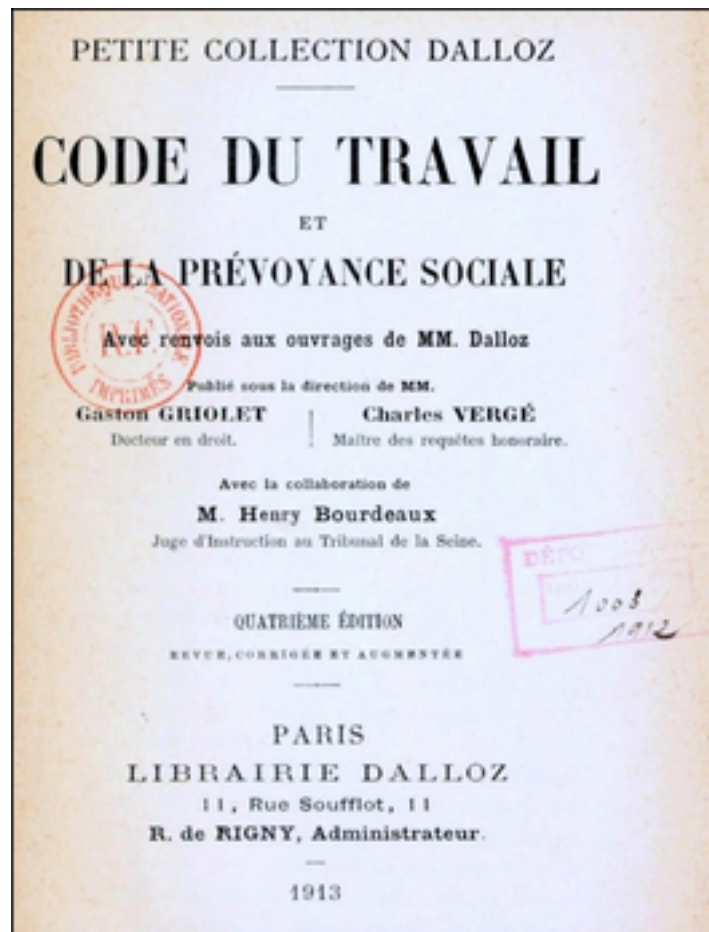
Sévère, le quotidien du soir commentait ainsi l'attitude de l'exécutif :

Le Gouvernement n'a pas pris les partenaires sociaux en traître. Dès le départ, il a prévenu qu'il ne serait pas automatiquement engagé par d'éventuels accords. Mais, en les considérant comme des chiffons de papier, il est en train d'inventer l'accord suspensif, soumis à son bon vouloir.

Le président de la République et le Gouvernement en ont-ils la possibilité juridique ? Quelles sont les conséquences politiques de ce choix ?

(3) Depuis le milieu du XIXe siècle, il l'a fait au nom de la protection de l'enfance, en limitant puis en interdisant le travail des enfants, malgré les cris d'orfraie des libéraux. Il a instauré en 1898 la prise en charge des victimes d'accidents du travail. Il a joué un rôle sous le Front populaire (accords Matignon sur les 40 heures et les congés payés) et à la Libération. Plus près de nous, en 1958, c'est sous la pression du Gouvernement que les partenaires sociaux ont conclu la première convention sur l'assurance chômage : on venait d'atteindre 100 000 chômeurs et le spectre de la grande crise hantait encore le souvenir des décideurs. Plus récemment encore, c'est un choix politique qui avait conduit l'État à décider de fixer la durée légale de la semaine de travail à 35 heures pour promouvoir la création d'emplois. Mais on rappellera que, en 1958, passé l'initiative du politique, les partenaires sociaux ont géré le problème en créant l'Unédic (une des composantes historiques de l'actuel Pôle Emploi). Les pouvoirs publics ne s'en sont mêlés ultérieurement qu'en cas de crise (c'est leur rôle). Le régime ordinaire étant celui de la gestion paritaire par les partenaires sociaux d'un dispositif financé par des cotisations partagées formellement entre employeurs et salariés. Quant aux 35 heures, elles ont été déclinées à travers des accords d'entreprises ou de branches.

(4) Édition papier des 25-26 février 2018. Voir : http://www.lemonde.fr/idees/article/2018/02/24/un-dialogue-social-en-trompe-l-il_5261991_3232.html.



Code Dalloz 1913 (Source : Gallica/BNF CC-NC-BY-SA)

Cadre juridique et prétentions de l'État

Le « social » est, en France notamment, un jeu à trois : organisations syndicales et patronat, mais aussi Gouvernement. Le Gouvernement n'est jamais « neutre ». Sa coloration le prédispose à être plus sensible aux préoccupations des salariés ou des employeurs, mais jamais de manière exclusive. En outre, il ne méconnaît pas les répercussions possibles des décisions sociales en matière économique comme en termes de cohésion sociale (et de risques électoraux).

Si l'on veut regarder le cadre juridique en tenant compte de la hiérarchie des normes, on constatera d'abord que l'article 34 de la Constitution fait du droit de travail un de ces domaines dans lesquels « la loi détermine les principes fondamentaux ».

Le renforcement du dialogue social au plan national — et plus précisément du dialogue sur les questions sociales entre l'État, garant de l'intérêt général, d'une part, et les partenaires sociaux (organisations de salariés et d'employeurs) — a fait l'objet de la loi 2008-67 du 21 janvier 2008. Elle a modifié en ces termes l'article L1 (chapitre préliminaire) :

Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation.

[...] *Le présent article n'est pas applicable en cas d'urgence. Lorsque le Gouvernement décide de mettre en œuvre un projet de réforme en l'absence de procédure de concertation, il fait connaître cette décision aux organisations mentionnées au premier alinéa en la motivant dans un document qu'il transmet à ces organisations avant de prendre toute mesure nécessitée par l'urgence.*

Autrement dit, si le Gouvernement veut faire passer un projet concernant le droit du travail ou la formation professionnelle, il le peut. Le principe est de donner priorité à la négociation (cet article prévoit même que les partenaires sociaux précisent au Gouvernement la durée qu'ils estiment nécessaire pour ce faire), mais le Gouvernement, comme en matière législative, dispose d'une procédure d'urgence.

En d'autres termes, juridiquement parlant, le Gouvernement fait comme il l'entend ; politiquement, est-ce un choix judicieux ou une prise de risque inconsidérée ?



(Pixabay.com, domaine public.)

Un simple bogue dans le dialogue social ?

Pendant la campagne présidentielle, Emmanuel Macron a mis en avant l'idée qu'il tournait le dos à la « vieille politique » en souhaitant mettre en avant la société civile. C'est notamment le discours qui a été tenu sur l'organisation *La République en marche*, présentée comme différente de partis jugés dépassés⁵.

Il avait, dans le cadre de son projet, évoqué la réforme du Code du travail en utilisant les ordonnances (ce qui fut fait). Pour autant, cette manière expéditive de procéder n'était pas — alors — annoncée comme une méthode de gouvernement. L'affichage d'un dialogue social dans

(5) Nous aurons bientôt l'occasion d'y revenir ici-même.

l'entreprise était même revendiqué (avec les débats que cela a entraînés, pour certains sujets, sur l'inversion des normes).

Or voici que, sur deux sujets qui ne sont pas mineurs, le pouvoir d'État explique qu'il a donné une feuille de route et un temps aux organisations syndicales et patronales pour négocier, mais qu'il appréciera discrétionnairement, souverainement en d'autres termes, si le seuil d'évolution atteint lui sied ou non.

Le 28 février, dans un entretien aux Échos, le secrétaire général d'une CFDT peu suspecte de céder aux sirènes d'un syndicalisme exclusivement contestataire montait au créneau pour contester la méthode Macron en ces termes :

La méthode Macron, c'est : vous discutez et je tranche, et personne ne sait de quel côté ça va tomber [...]. Cela pose un problème de fonctionnement démocratique et d'efficacité.

Or, justement, les partenaires sociaux ne savent pas encore si, contrairement à l'usage, les accords interprofessionnels nationaux qu'ils ont conclus ne seront pas remis en cause par des dispositions législatives ou réglementaires. D'où cette formule-choc de Laurent Berger :

Si on nous piétine, il ne faudra pas ensuite venir nous chercher pour éteindre l'incendie.



Copie d'écran Twitter (26/02/2018) <https://twitter.com/CFDT/status/968160495080484864>

Sans doute a-t-on mesuré « en haut lieu » qu'il était imprudent d'ouvrir trop de fronts simultanés. D'ores et déjà, les annonces gouvernementales sur le *big bang* de la formation professionnelle ont été repoussées à une période ultérieure. Sur le terrain de l'assurance chômage, la ministre du Travail, le 2 mars 2018, a annoncé opter pour un dispositif au plus près de l'accord patronat-

syndicats. Il est vrai que la manière dont Muriel Pénicaud avait repris à rebrousse-poil les partenaires sociaux et les réactions qui ont suivi ont pu donner à réfléchir.

Il n'en demeure pas moins que le sentiment prévaut que le président de la République et son entourage n'aiment pas les corps intermédiaires, réputés trop conservateurs, trop prisonniers de leurs routines de négociation et, en un mot, empêcheurs de réformer en rond.

Technocratie, l'explication trop facile

Depuis l'automne, les articles sur le caractère technocratique de la présidence macronienne se sont développés⁶. L'explication va bien au-delà de l'exercice technocratique ou, plus largement, élitaire du pouvoir. Elle réside bel et bien dans la concentration du pouvoir dans les mains du président de la République. Le présidentielisme du régime, ancré dans la pratique gaullienne du pouvoir puis les révisions constitutionnelles de 1962 et 2000⁷, est pleinement assumé par Emmanuel Macron.

C'est ainsi que la délibération disparaît du Parlement, alors que l'Assemblée nationale est dominée par une majorité macroniste écrasante. Le vote des lois selon la procédure d'urgence est devenu la norme (comme si légiférer *vite* était légiférer *bien*), et l'on voit se manifester chaque jour davantage la volonté de recourir aux ordonnances qui sont purement et simplement la délégation donnée à l'exécutif de faire la loi.

De délibération réelle, il n'y a, au mieux, que dans un cercle élyséen étroit, distinct des organes constitutionnels (présidence de la République, Premier ministre, Gouvernement), dans lequel les ministres, selon les circonstances et la volonté présidentielle, peuvent être — ou pas. Ainsi, la décision de décaler les annonces de la ministre du Travail n'est à l'évidence pas de l'initiative de l'intéressée, et moins encore exprimée *motu proprio*. Les ors de la République ne sont là que pour le décorum que ce soit ceux du Parlement ou d'un Conseil des ministres qui, lui-même, ne délibère plus depuis des lustres. C'est un lieu symbolique où l'on acte ce qui a été arbitré ailleurs et auparavant.

Nous parlons donc aujourd'hui de cette entité mouvante qu'aucun texte constitutionnel ne définit et qui s'appelle *l'exécutif*. Réduit à sa plus simple expression, c'est le président de la République qui tranche ou qui décide à priori. Plus largement, c'est le chef de l'État et le Premier ministre, chef nominal et vice-président effectif du Gouvernement⁸.

(6) On a évoqué le poids d'une oligarchie technocratique, allant jusqu'à inventer le terme d'épistocratie (voir : <http://blogs.lexpress.fr/etudiant-sur-le-tard/epistocratie/>). Voir aussi cette tribune récente du *Monde* (21/2/18) par un collectif de hauts fonctionnaires : « La haute administration, le véritable parti présidentiel » (http://abonnes.lemonde.fr/idees/article/2018/02/21/politique-de-macron-la-haute-administration-le-veritable-parti-presidentiel_5260062_3232.html, page consultée le 2/3/18).

(7) 1962 : élection du chef de l'État au suffrage universel direct (première application en 1965). 2000 : mise en place du quinquennat présidentiel avec la concomitance des élections présidentielle et législative et l'inversion de calendrier faisant de la présidentielle l'élection mère (première application en 2002).

(8) Voir : « Le Premier ministre, Édouard Philippe : un moderne vice-président du Conseil ? », in : blog *Étudiant sur le tard*, 8/7/17 (URL <http://blogs.lexpress.fr/etudiant-sur-le-tard/le-premier-ministre-vice-president-du-conseil>, consultée le 2/3/18).

Or aujourd'hui, l'exécutif ne se contente pas seulement de peser sur le dialogue social en fonction de sa stratégie d'ensemble (en quoi, comme ses prédécesseurs, il serait dans son rôle). Il entend moderniser d'en haut, en utilisant tous les moyens à sa disposition — et il en a — pour faire vite. Ce faisant, il réduit le dialogue social — y compris entre partenaires sociaux (patronat, syndicats de salariés) à quelque chose de secondaire, sinon de négligeable. Ses acteurs ne sont considérés que comme des sous-traitants conditionnels. Le pouvoir se comporte en donneur d'ordre seul apte à décider, après coup, si le contrat a été rempli ou non. Dans le domaine des contrats, c'est ce que l'on nomme une relation *léonine*.

Dans le cas de la formation professionnelle, le Gouvernement a réussi *aussi* à braquer les régions qui exercent des compétences renforcées en la matière depuis 2013. La contestation a porté sur le « tout entreprise », en arguant de la nécessité de prendre en compte le développement des territoires et l'accès à l'emploi pour les populations qui y vivent. Mais l'exécutif, *business friendly*, a les moyens juridiques d'imposer ses fins. D'un point de vue constitutionnel, légiférer dans le domaine social n'est donc pas un crime.

Pour reprendre le propos de Talleyrand, plus qu'un crime, c'est une faute. En minorant les acteurs du champ social et du champ territorial, le président de la République et le Gouvernement qui le suit (dans tous les sens du terme) font de l'exécutif, quelles que soient les conditions, quels que soient les évènements, le responsable unique. Dans leur naïve candeur technocratique, certaines pousses macroniennes peuvent penser que c'est la meilleure des choses. « Les terribles pépins de la réalité » chers à Prévert montrent que le monde est plus complexe que les seuls schémas vus du Conseil d'En Haut⁹. Les mises en œuvre en particulier sont parfois plus délicates que les discours simplistes ne le laissent supposer. Or la politique, comme la guerre, est un art tout d'exécution.

Dans la Ve République modèle 1962/2000, la présidence de la République est au centre géométrique du pouvoir. La tentation du détenteur du pouvoir est naturellement de conforter sa position. À ne pas limiter lui-même l'usage de ses compétences de droit ou de fait, il se met pourtant en danger.



23/09/2017 mise en scène de la signature des ordonnances constituant la « loi Travail ».
Copie d'écran. De gauche à droite : Muriel Pénicaud, Emmanuel Macron, Édouard Philippe.

(9) Conseil d'En Haut : nom pris, sous le règne de Louis XIV, parce ce Conseil des affaires des Valois, issu lui-même du Conseil étroit des Capétiens, et qui constitue l'ancêtre du Conseil des ministres.

Le passage en force, un risque politique

De 2017 à 2022, l'exécutif a la garantie d'exercer le pouvoir. Pour la durée de son mandat, le président de la République dispose d'une très confortable majorité parlementaire à l'Assemblée nationale. Il ne peut pas y avoir de remise en cause externe¹⁰ ni, en l'état actuel des choses, interne. Les élections intermédiaires (locales ou européennes), fussent-elles totalement défavorables au président de la République et au Gouvernement, ne changeront pas les choses de ce point de vue. Mais cela suffit-il ?

Les syndicalistes ne sont pas les seuls que le recours aux ordonnances irrite. Le président du Sénat s'en est très vivement ému à propos de la SNCF. Le Gouvernement peut persister, mais cela ne facilitera le vote par le Sénat de la révision constitutionnelle voulue par le chef de l'État et annoncée en juillet au Congrès de Versailles¹¹. La réduction par une simple loi organique du nombre de sénateurs n'est pas possible sans l'accord du Sénat (« Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées. », précise le 4^e alinéa de l'article 46 de la Constitution).

Le président de la République, si le Gouvernement le lui propose (mais il le lui proposera, évidemment), peut toujours recourir à l'article 11 de la Constitution qui lui permet de

soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics.

Version douce : le projet se borne à modifier des lois ordinaires ou organiques réduisant le nombre de députés et de sénateurs. Version dure : comme de Gaulle en 1962 (réussite) et en 1969 (échec), le référendum inclut une révision constitutionnelle plus large incluant notamment la limitation dans le temps à trois mandats parlementaires successifs¹². La version « dure », elle présente des risques : elle traduirait une volonté d'humilier le Parlement, comme les partenaires sociaux ont pu l'éprouver pour leur part. Mais, quelque populaires que puissent être dans l'opinion la réduction du nombre de parlementaires et la limitation des mandats consécutifs, un référendum n'est pas gagné d'avance. De surcroît, gagner le référendum ne suffit pas : quel serait l'impact politique d'un référendum gagné ric-rac, mais avec une très forte abstention ?

De manière générale, la question de fond ne porte pas *sur le débat* — qui est public et trouvera, d'une façon ou d'une autre, ses débouchés dans les arènes parlementaires ou médiatiques. Elle tient à la confiscation de la *délibération* par un cercle défini par le seul chef de l'État et qui peut se limiter à lui seul. C'est le péché originel de la Constitution de 1958 : ce *pouvoir personnel* que dénonçait François Mitterrand dans *Le Coup d'État permanent*.

Quand le cercle est plus large que le seul président, qui sont les autres et quels sont leurs titres ? On y trouve le Premier ministre, assurément ; les ministres, parfois. Mais les autres ? Nul n'en sait rien. Qu'ils appartiennent au cercle officiel des membres des cabinets ou au cercle informel des

(10) Hormis le cas de révolution qui paraît aujourd'hui peu probable, ou d'un mouvement populaire si puissant qu'il rendrait inéluctable la démission du chef de l'État, pas impossible dans l'absolu, mais peu réaliste aujourd'hui.

(11) Voir « Paradoxal Sénat (2) : faiblesse législative, veto constitutionnel » (blog *Étudiant sur le tard*, 5/10/17, consulté le 2/3/18) : <http://blogs.lexpress.fr/etudiant-sur-le-tard/paradoxal-senat-2/>.

(12) D'autres sujets étaient également évoqués comme la suppression de la Cour de justice de la République, voire l'indépendance des parquets.

« conseillers de l'ombre », ils ne sont en tout cas pas « responsables », quelle que soit leur influence réelle.

Le bon vouloir du prince a ses limites face aux représentations politiques et sociales institutionnelles et donc elles aussi légitimées. Ne les aimât-il pas, il se met en danger en n'en tenant pas compte.



Le salon des ambassadeurs à l'Élysée (Wikimedia Commons)