

009 – mars 2018

Un étrange dialogue social

L'importance accordée au dialogue social fait partie du discours de nos gouvernements successifs. La préparation de la loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » a donné lieu à une juxtaposition de formes hétérogènes de concertation et de négociation. Le gouvernement a fait connaître les enseignements qu'il tirait des résultats de ces procédures. Si son attitude a été différente dans les trois domaines de l'apprentissage, de la formation et du chômage, elle exprime globalement la volonté d'un renforcement du contrôle de l'Etat dans des domaines où la négociation collective et la gestion paritaire tenaient une place importante : « vous dialoguez et je décide »

Jacques Freyssinet, chercheur associé à l'IRES.

En France, le dialogue social national interprofessionnel est régi par la loi de modernisation du dialogue social du 31 janvier 2007 (dite loi Larcher). Elle codifie une procédure qui fonctionnait de manière informelle depuis les années 1970. La disposition centrale s'énonce ainsi : « 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. A cet effet, le Gouvernement leur communique un document d'orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options ». Ces organisations peuvent alors indiquer leur volonté d'engager une négociation.

Au sommaire

1. Des procédures complexes et hétérogènes
2. Sur le fond, des options gouvernementales contrastées
3. Premiers enseignements

La première année du quinquennat d'Emmanuel Macron donne des illustrations contrastées des modes de mise en œuvre de ce dialogue social. Le 6 juin 2017, le Premier ministre présente un « programme de travail pour rénover notre modèle social ». Il annonce sa mise en œuvre en trois temps : d'abord, la réforme du Code du travail, ensuite, « la sécurisation des parcours professionnels pour prévenir et lutter contre le chômage », enfin, la rénovation du système de retraites. Dans le premier domaine, pour lequel les acteurs sociaux n'expriment pas une volonté de négocier, la procédure retenue est celle des ordonnances. Leur préparation entraîne un intense calendrier de concertations qui est réalisé de manière bilatérale selon un découpage thématique. Les acteurs sociaux ne peuvent donc réagir globalement qu'après la publication des ordonnances. Certaines organisations syndicales appellent à des manifestations pour le retrait de diverses mesures ; toutes peuvent chercher à obtenir des amendements parlementaires ou à peser sur le contenu des décrets d'application. Au nom de l'urgence, le dialogue social a été réduit aux échanges bilatéraux

Pour la seconde étape, les délais sont allongés. Si la loi « visant à la création de nouvelles libertés et de nouvelles protections professionnelles »¹ ne doit être définitivement adoptée par le Parlement qu'à la fin de l'été 2018, son processus de préparation est amorcé avec les acteurs sociaux dès le mois d'octobre 2017. Il est original dans ses modalités puisqu'il mêle des concertations tripartites ou multipartites et des fragments de négociations interprofessionnelles (point 1). Il est instructif dans son contenu puisque, avant même le dépôt d'un projet de loi, le gouvernement fait connaître ses choix sur les trois volets de la réforme à venir : l'apprentissage, la formation professionnelle continue et l'indemnisation du chômage (point 2). La feuille de route remise par le gouvernement aux organisations syndicales et patronales s'interroge sur la manière de « rendre le dialogue social plus efficace dans l'entreprise et représenter de manière adéquate la collectivité de travail, capable d'être à la hauteur des nouveaux enjeux et des nouvelles responsabilités qui lui seront confiés par l'élargissement du champ de la négociation » et de « mieux articuler consultation et négociation » (pp.4-5). Les premières lignes de la partie 2, « Simplifier et renforcer le dialogue économique et social et ses acteurs », indiquent la réponse proposée par le gouvernement en critiquant « le morcellement de la représentation des salariés en quatre instances différentes dans l'entreprise (délégués du personnel, comité d'entreprise, comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, délégués syndicaux) ».

¹ Devenue depuis lors la loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel ».

Des procédures complexes et hétérogènes

Au mois d'octobre 2017, la procédure des rencontres bilatérales, qui avait été privilégiée pour la préparation des ordonnances, est reprise pour présenter le contenu global de la réforme projetée. Les acteurs sociaux sont reçus successivement par le Président de la République, le Premier ministre et la ministre du Travail. Sur cette base, le Premier ministre leur présente, le 25 octobre, une « feuille de route méthodologique » qui définit les objectifs généraux, un calendrier et trois procédures différentes et disjointes. Ce choix de fractionnement peut surprendre dans la mesure où les trois chapitres retenus relèvent d'un même choix affiché, celui de la sécurisation des parcours professionnels, qu'ils ont d'évidents liens d'interdépendance dans leurs contenus, qu'ils impliquent la recherche de compromis dont l'équilibre ne pourra être apprécié que globalement par les organisations concernées et qu'enfin ils seront l'objet d'une loi unique.

L'apprentissage : une concertation multipartite inaboutie

La concertation réunit « l'ensemble des acteurs de l'apprentissage » sous la responsabilité de Sylvie Brunet, présidente de la section du travail et de l'emploi du Conseil économique, social et environnemental (CESE). Quarante organisations ou organismes y sont invités : les huit ministères concernés, les Régions, les organisations patronales et syndicales représentatives au niveau interprofessionnel (plus l'UDES et la FNSEA du côté patronal ainsi que la FSU et UNSA du côté syndical), les chambres consulaires et quelques autres instances (par exemple, le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles, (CNEFOP). Quatre groupes de travail multipartites doivent établir un diagnostic et le rapport de la présidente présentera des propositions fin janvier.

Très vite, les difficultés apparaissent. Le nombre des participants ne laisse à chacun qu'un bref temps de parole pour présenter ses propositions et interdit tout dialogue approfondi ; des frustrations s'expriment fortement. Surtout, derrière un consensus superficiel sur la nécessité de développer et de valoriser l'apprentissage, les conflits de pouvoirs et d'intérêts éclatent (voir infra sur la nature du conflit). Redoutant leur marginalisation, les Régions suspendent leur participation puis, après une rencontre avec le Premier ministre, estiment que « les fils du dialogue sont renoués ». Inquiets des promesses que leur aurait faites le gouvernement, le MEDEF et la CPME suspendent leur participation non seulement à la concertation sur l'apprentissage, mais aussi à la négociation sur la formation professionnelle compte-tenu de l'imbrication des deux dossiers. Après un bilan intermédiaire ouvertement non consensuel, la présidente suspend fin décembre la

concertation. Elle présente seule le 30 janvier un rapport qui est muet les questions de financement et de gouvernance alors qu'elles ont été depuis deux mois les enjeux de la bataille. Ce sont ces deux questions qui sont au centre des vingt mesures que le Premier ministre annonce le 9 février.

Si elle a donné lieu à un utile travail de diagnostic et à quelques propositions sur des aspects peu conflictuels (infra), la « concertation » interrompue n'a donc été qu'un moment où l'affrontement s'est aiguisé sur les enjeux de pouvoir et de financement. Il est difficile en l'occurrence de parler de dialogue social, sauf au sens d'un dialogue de sourds. Les dynamiques ont été différentes sur les deux autres dossiers.

La formation professionnelle continue : la loi Larcher formellement respectée

Dans le cadre de la feuille de route méthodologique du 25 octobre, les « partenaires sociaux » sont invités à ouvrir une négociation tandis qu'en parallèle des concertations seront organisées avec d'autres parties prenantes, notamment les Régions. Si l'on ne trouve pas trace ensuite des dites concertations, le gouvernement produit en revanche le 15 novembre un document d'orientation pour la négociation interprofessionnelle. Il est construit comme un diagnostic de la situation qui conduit à poser plusieurs séries de questions sur lesquelles « les partenaires sociaux sont invités à négocier ». Cependant, entre le diagnostic et les questions, des priorités sont énoncées d'une manière suffisamment ferme et détaillée pour qu'il puisse sembler que les partenaires sociaux ne soient guère interrogés que sur les modalités de leur mise en œuvre.

Même si elle est brièvement suspendue par le conflit sur l'apprentissage (*supra*), la négociation est intense puisqu'elle occupe treize séances entre le 24 novembre 2017 et le 22 février 2018. L'accord final est approuvé par huit des neuf organisations et rejeté par la CGT. Il semble illustrer un bon fonctionnement de la procédure « Larcher », mais à un détail près. Après que les bases de l'accord ont été définies dans la nuit du 21 au 22 février et avant même la séance de rédaction définitive de l'accord, la ministre du Travail annonce publiquement dans les media son « avis contrasté » : si elle salue un progrès pour les droits des salariés, elle déplore l'absence de « *bing bang* » sur la simplification du système. Elle se propose d'annoncer ultérieurement ce que le gouvernement retiendra du projet d'accord et ce qu'il ajoutera sur les points qui ne lui conviennent pas ou qui ont été laissés à l'écart.

Les signataires ont inscrit dans l'accord la formule traditionnelle : « Les parties signataires demandent que toutes les dispositions du présent accord soient reprises dans la loi ». La

déclaration de la ministre provoque donc de leur part une réaction d'autant plus forte qu'ils estiment avoir respecté le cadre fixé par le document d'orientation. Que signifie l'appel à la négociation si, avant même la rédaction définitive de l'accord, le gouvernement annonce qu'il ne respectera pas les termes d'un équilibre difficilement obtenu ? Confrontée aux vives réactions des négociateurs, la ministre atténue la brutalité de son discours lorsqu'elle présente le 5 mars les décisions du gouvernement : « Il faut aller plus loin, en respectant l'ANI, mais en traitant ce qu'il n'y a pas dans l'ANI ». Cette formule diplomatique est assez éloignée de la réalité puisque, comme nous le verrons (*infra*) le contenu de l'accord national interprofessionnel (ANI) est modifié ou transformé sur plusieurs points majeurs. Certes, les formes du dialogue social selon la procédure « Larcher » ont été respectées et, certes, le Parlement n'est pas tenu juridiquement par le contenu d'un ANI. Cependant, dans le passé, si l'équilibre d'un ANI avait pu être menacé par le jeu des amendements parlementaires, le gouvernement s'était toujours engagé à en défendre le contenu et l'équilibre devant le Parlement. Il y a donc rupture, non dans la forme mais dans les règles du jeu jusqu'alors respectées.

L'indemnisation du chômage : une consultation tripartite et/ou une négociation paritaire

La feuille de route méthodologique du 25 octobre ne fait pas mention explicite d'une négociation. Il y est indiqué qu'une réunion avec les partenaires sociaux permettra de rechercher des « éléments de diagnostic communs » et qu'elle sera l'occasion pour le gouvernement de préciser les axes de la réforme et de définir la procédure ultérieure. La « réunion multilatérale de diagnostic » a lieu le 13 décembre. Elle a été précédée, le 6 décembre, par l'adoption à l'unanimité par les huit organisations gestionnaires de l'assurance chômage d'un « socle de réflexion pour une concertation utile ». Obtenir l'unanimité exigeait des formulations prudentes qui prennent parfois l'allure de plaidoyer *pro domo* et excluent toute innovation dans l'argumentation commune. C'est donc l'existence de ce texte commun plus que l'originalité de son contenu qui importe.

A la suite de la réunion de diagnostic, la ministre transmet aux organisations patronales et syndicales un « programme de travail portant orientation pour la réforme de l'assurance chômage ». Il leur est demandé de présenter des propositions sur trois points : salariés démissionnaires, travailleurs indépendants et progression de l'emploi stable. En revanche, ce sera le gouvernement qui fera des propositions sur deux autres questions : modalités de sanction et gouvernance du régime. Il paraît curieux que, dans sa lettre d'envoi, la ministre leur demande s'ils souhaitent engager des négociations sur les thèmes du programme de travail alors que, selon les

termes de ce programme, les négociations n'auraient pour objet que de lui faire des « propositions ».

Une négociation interprofessionnelle s'engage dans ce contexte. Elle se déroule du 11 janvier au 22 février 2018. Très vite, il apparaît que le point de conflit central, longtemps irréductible, entre patronats et syndicats porte sur la régulation de l'usage des contrats courts. Cependant, un compromis renvoyant à la négociation de branche est trouvé *in extremis* (voir *infra*) ; il permet d'achever la négociation le même jour que celle qui portait sur la formation professionnelle.

Cette fois la réaction de la ministre du Travail est immédiatement positive et elle annonce la reprise des dispositions de l'accord dans le projet de loi sous réserve de modifications mineures. Pourtant, ce texte semble bien éloigné du projet présidentiel d'une universalisation de la protection contre l'absence d'emploi. Nous reviendrons sur cette curieuse dissymétrie dans l'appréciation des compromis trouvés par les organisations patronales et syndicales (ici aussi à l'exception de la CGT).

Sur le fond, des options gouvernementales contrastées

Sur chacun des trois dossiers le programme présidentiel du candidat Macron définissait les objectifs et les mesures à adopter. Quelles ont été les réponses données par les acteurs sociaux au terme des trois processus de concertation et/ou négociation ? Quelles ont été les réactions du gouvernement dans la perspective du projet de loi annoncé ?

L'apprentissage : les branches privilégiées aux dépens des régions

Le programme du candidat Macron (extraits) : « Nous ferons un effort massif pour l'apprentissage. Nous développerons les périodes de pré-apprentissage et les filières en alternance dans tous les lycées professionnels. Des licences professionnelles seront préparées sur trois ans et en alternance. Nous ferons converger les contrats existants et impliquerons pleinement les branches professionnelles dans la définition des programmes et l'organisation des formations ».

Les enseignements de la concertation. Le contraste est évident entre, d'une part, le large consensus qui semblait pouvoir être construit autour du développement et de la revalorisation de l'apprentissage et, d'autre part, la violence des conflits qui se nouent autour de la gouvernance et du financement. La bataille principale se développe entre les Régions et les grandes branches

professionnelles du MEDEF sur le partage de la taxe d'apprentissage et le pilotage du dispositif, en particulier les décisions de création des CFA. Mais d'autres acteurs s'y mêlent, par exemple les Chambres consulaires qui défendent les ressources de leur appareil de formation, les Grandes écoles principales consommatrices du hors quota. De leur côté, la CPME et l'U2P sont sensibles au maintien de la coopération avec les Régions, surtout pour les CFA interprofessionnels. Les syndicats apparaissent peu actifs dans ce conflit puisque leurs priorités sont ailleurs et ont été marginalisées (statut des apprentis, qualité des formations...); cependant, ils apparaissent favorables à un recentrage sur les branches professionnelles.

Les choix du gouvernement. En l'absence de possibilités d'accord entre les multiples parties prenantes, le gouvernement s'appuie partiellement sur les propositions du rapport de Sylvie Brunet. Après avoir abandonné la perspective d'une fusion du contrat d'apprentissage et du contrat de professionnalisation, il donne satisfaction pour l'essentiel au patronat.

- Le financement des CFA ne se réalisera plus par subvention mais au prorata des contrats signés. Les branches professionnelles fixeront le coût au contrat par diplôme ou titre professionnel. Une péréquation interprofessionnelle garantira le financement de tous les contrats.
- Les Régions adopteront un schéma régional des formations en alternance qui rassemblera les contrats d'objectifs et de moyens signés avec les branches ; ce schéma n'aura qu'un caractère indicatif. Elles recevront des dotations financières (sensiblement réduites) pour tenir compte des spécificités géographiques.
- La loi consacrera un principe de libre création et développement des CFA.
- La limite d'âge pour l'entrée en apprentissage sera repoussée de 26 à 30 ans.
- Diverses mesures amélioreront la rémunération des apprentis (symboliquement) et la continuité de leurs parcours.
- Les référentiels d'activité et de compétences seront établis par les branches professionnelles tandis que les référentiels de formation seront co-décidés entre elles et l'Etat.
- Des « allègements de réglementation » seront introduits notamment sur les procédures de rupture des contrats, sur la durée du travail (BTP) et sur le travail de nuit (boulangerie-pâtisserie).

Il n'est pas surprenant que les organisations patronales expriment leur satisfaction. Les réactions des organisations syndicales ne se présentent, sauf pour la CGT², que sous la forme d'inventaires des mesures qu'elles approuvent et de celles qu'elles critiquent, sans l'expression d'un jugement global. Sans ignorer l'intérêt des mesures envisagées pour améliorer l'information et l'accompagnement des apprentis ou pour mettre en place une certification des formations des CFA, il apparaît que la bataille sur le pouvoir et le financement a renvoyé au second plan les débats et les propositions qui portaient sur le développement quantitatif et surtout qualitatif de la formation ainsi que sur le statut, les droits et la rémunération des apprentis. La négociation sur la formation professionnelle donnera aux acteurs sociaux l'occasion de rouvrir le dossier.

La formation professionnelle : le paritarisme marginalisé au profit des agents rationnels

Le programme du candidat Macron (extraits) : « Le système de formation doit être entièrement réformé.

La majeure partie des contributions actuelles des entreprises pour la formation sera progressivement convertie en droits individuels pour les actifs. Chacun pourra s'adresser directement aux prestataires de formation, selon ses besoins.

Les droits seront d'autant plus élevés que les besoins de qualification sont importants.

Chacun disposera d'une information complète sur les résultats concrets de chaque formation, de chaque accompagnement (...) car tous les organismes seront obligés de se soumettre à une labellisation et d'afficher leurs performances ».

L'accord. Il est impossible de résumer un texte de 52 pages qui balaie tous les dispositifs et toutes les institutions de la formation professionnelle continue. Seuls sont retenus ici les points qui représentent des innovations significatives ou ceux qui ont été l'objet de conflits et de compromis ou encore ceux qui s'écartent du document d'orientation établi par le gouvernement.

- Le compte personnel de formation (CPF) absorbe le congé individuel de formation (CIF). Ce dernier ne constitue plus qu'une modalité du CPF dédiée aux transitions

² Pour la CGT, « c'est le retour d'un contrat de type première embauche étendu à toutes les classes d'âge ».

professionnelles. L'alimentation du CPF est portée de 24 à 35h par an (55h pour les peu qualifiés) avec un plafond porté de 150h à 400h (550h pour les peu qualifiés). Le calcul se réalise toujours en heures, contrairement à la demande exprimée dans le document d'orientation.

- Le conseil en évolution professionnelle (CEP) est un dispositif d'accompagnement gratuit accessible à tout salarié à tout moment de son parcours professionnel. Il bénéficie désormais d'un financement dédié égal à 2,75 % du montant des cotisations versées au titre de la formation.
- Les deux dispositifs d'alternance (contrat d'apprentissage et contrat de professionnalisation) conservent leur spécificité alors que le gouvernement avait posé dans le document d'orientation du 15 novembre 2017 la question de leur fusion³. Une « gouvernance unique » est exercée par la branche professionnelle. Les deux contrats sont financés par une « contribution alternance » qui est une fraction de la contribution unique de formation (ci-après). Le financement des CFA passe d'une logique de subvention à un paiement au contrat.
- La contribution de formation regroupe la taxe d'apprentissage et les antérieures cotisations obligatoires pour la formation professionnelle continue par addition de leurs taux actuels, donc sans variation du coût pour les entreprises. La collecte et la gestion sont assurées par les Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), contrairement au souhait gouvernemental d'une suppression de l'intermédiation avec une collecte par l'URSSAF.
- Une mutualisation des ressources est maintenue pour les plans de formation des TPE/PME et pour l'alternance.
- Le Comité interprofessionnel pour l'emploi et la formation (COPANEF) est « l'instance unique de gouvernance politique paritaire nationale et interprofessionnelle en matière d'emploi et de formation professionnelle ». Il absorbe le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) qui devient l'une de ses commissions.

Pour l'essentiel, l'accord préserve, voire renforce les instances paritaires de pilotage et de gestion. Il améliore les droits des salariés en matière de CPF et de CEP, mais sans accroître la contribution des entreprises donc en créant un problème de soutenabilité.

³ « La coexistence de deux systèmes participe de la complexité et au final du manque d'attractivité de la formation en alternance ».

Les choix du gouvernement. Si la ministre du Travail déclare le 5 mars : « Il faut aller plus loin, en respectant l'ANI, mais en traitant ce qu'il n'y a pas dans l'ANI », les mesures qu'elle annonce mettent radicalement en cause l'équilibre trouvé par les signataires.

- Le CPF ne sera pas alimenté en heures de formation mais en euros. Les salariés pourront l'utiliser librement, sans recourir à un intermédiaire, grâce à une application mobile qui leur fournira toutes les informations utiles sur leurs droits, sur les offres de formation et permettra une inscription directe. La Caisse des dépôts et consignations assurera la gestion.
- Le contenu du plan de formation sera librement déterminé par les entreprises sans que soient distingués les types d'actions qui le composent.
- La cotisation unique de formation professionnelle sera collectée par les URSSAF et non plus par les OPCA. Ces derniers seront transformés en « opérateurs de compétences » et leur nombre sera réduit selon une logique de filières économiques. Ils seront prestataires de services en matière de GPEC ou de plan de formation et financeurs des CFA et des plans de formation des TPE/PME (fraction mutualisée de la cotisation).
- Les instances nationales paritaires (COPANEF et FPSPP) disparaissent. Elles sont absorbées, ainsi que le CNEFOP, dans une agence nationale, « France compétences », composée de trois collèges (Etat, Régions, partenaires sociaux). L'agence disposera de vastes pouvoirs, notamment la régulation de la certification des formateurs et des prix des formations ainsi que la péréquation interprofessionnelle pour l'alternance et les TPE/PME.

Le modèle sous-jacent est donc sans ambiguïté. L'entrepreneur rationnel est capable de mesurer son intérêt à former ses salariés. S'il respecte ses obligations en matière d'adaptation et d'employabilité, aucune autre contrainte ne doit entraver ses choix. L'individu rationnel peut assumer la pleine responsabilité de son employabilité dès lors qu'il est doté de ressources et d'une information complète sur le marché de la formation. La puissance publique garantit aux individus un minimum de ressources et assure la transparence du marché (information, contrôle de qualité, régulation de certains prix). Au sein de cette logique de marché, des dispositifs mutualisés offrent des services d'appui aux entreprises (« opérateurs de compétences ») et aux individus (CEP). Alors qu'une des principales critiques adressées au système actuel portait sur les inégalités dans l'accès à la formation, il ne fait guère de doute que la logique de l'individu face au marché constituera un puissant facteur d'amplification de ces inégalités.

L'indemnisation du chômage : l'universalisation ou l'équilibre financier ?

Le programme du candidat Macron (extraits) : « Objectif 1 - Créer une assurance-chômage universelle.

- Nous ouvrirons les droits à l'assurance-chômage aux salariés qui démissionnent. Ce droit ne sera utilisable qu'une fois tous les cinq ans.
- Nous permettrons à tous les travailleurs d'avoir droit à l'assurance-chômage⁴. Les artisans, les commerçants indépendants, les entrepreneurs, les professions libérales, et les agriculteurs disposeront, comme les salariés, de cette protection.
- La contrepartie de ces droits nouveaux sera un contrôle accru de la recherche d'emploi pour lequel les moyens de Pôle Emploi seront renforcés et les sanctions rendues justes et crédibles.
- Nous combattons la précarité en responsabilisant les employeurs. Nous créerons un bonus-malus sur l'assurance-chômage. Les employeurs qui entretiennent la précarité en recourant exagérément aux contrats courts paieront plus de charges, ceux qui créent des emplois stables en paieront moins.
- Parce que tous seront désormais couverts quel que soit leur statut, l'État prendra en charge le pilotage du système d'assurance-chômage. Il y associera l'ensemble des parties prenantes, et en particulier les partenaires sociaux ».

L'accord. Pour deux des trois thèmes sur lesquels le gouvernement leur a demandé de « présenter des propositions » (*supra*), les négociateurs, à l'exception de la CGT, convergent sans trop de difficultés malgré des désaccords initiaux. En revanche, sur le troisième, l'opposition entre patronats et syndicats n'est tranchée qu'au terme d'une séance additionnelle de négociation, le 22 février 2018.

- Pour réaliser un projet de reconversion professionnelle qui nécessite une formation, les salariés démissionnaires recevront une « allocation d'aide au retour à l'emploi projet » (AREP) de même montant et même durée que l'allocation d'aide au retour à l'emploi de droit commun (ARE). Les signataires s'écartent du programme de travail gouvernemental qui évoquait une durée d'indemnisation plus courte et un montant plafonné. A leurs yeux, le contrôle des effets d'aubaine et la maîtrise des dépenses ne doivent pas passer par la réduction des droits mais par la restriction des conditions

⁴ C'est nous qui soulignons.

d'admission : un minimum de sept années d'affiliation continue au régime, un projet jugé « réel et sérieux », un accompagnement qui conditionne la poursuite de l'indemnisation.

- Pour les indépendants, les signataires préconisent un régime public financé par l'impôt avec une prestation spécifique qui serait versée « selon un fait générateur strict (liquidation judiciaire) ». Par ailleurs, ils créent un groupe de travail sur les « nouvelles formes d'emploi associées à l'économie numérisée ».
- Sur les contrats courts, des négociations seront ouvertes dans toutes les branches et leur résultat sera apprécié au 31 décembre 2018. Ce renvoi aux branches était déjà la solution retenue par le précédent ANI du 22 mars 2017 ; il s'est révélé inopérant. Malgré leur insistance sur la création de pénalités et d'incitations financières, les syndicats n'ont obtenu que deux concessions mineures de la délégation patronale. En premier lieu, deux thèmes seront obligatoirement traités par les négociations de branche : « les mesures permettant de modérer le recours aux contrats courts et d'allonger la durée des emplois ; les mesures relatives à l'organisation du travail et à la gestion de l'emploi ». En second lieu, les signataires « prennent acte » du passage du programme de travail gouvernemental qui mentionne que « si ces mesures étaient insuffisantes, le gouvernement prendrait ses responsabilités, par exemple via la mise en œuvre d'un système de bonus-malus sur les cotisations patronales d'assurance chômage ».

Les choix du gouvernement. Dès le 2 mars, la ministre du Travail affirme « être en phase avec le texte de l'accord » ; elle annonce la reprise de son contenu dans le projet de loi sous réserves de quelques modifications.

- La création de l'AREP pour les démissionnaires est approuvée. Toutefois, la condition d'accès sera réduite de 7 à 5 ans d'affiliation interrompue et l'accès sera ouvert pour les projets de création ou de reprise d'entreprise, ce que les négociateurs avaient exclu.
- Pour les indépendants, sujet sur lequel les négociateurs de l'ANI avaient renvoyé la responsabilité à l'Etat, une allocation forfaitaire de 800 € financée par la CSG pourra être versée pendant six mois en cas de liquidation judiciaire.
- En ce qui concerne les contrats courts, « le Gouvernement prendra ses responsabilités si les résultats (des négociations de branche) sont insuffisants en mettant par exemple⁵ en œuvre un dispositif de bonus-malus.

⁵ C'est nous qui soulignons : la menace d'un bonus-malus semble encore incertaine.

Nous sommes assez loin des engagements du candidat Macron.

- Quant à l'assurance chômage universelle, deux petits pas sont faits dans cette direction. La prévision d'entrées annuelles en AREP, financée par l'Unédic, se situe pour l'ANI dans une fourchette de 14 000 à 23 000 personnes par an ; il faudrait la porter de 20 000 à 30 000 compte-tenu des élargissements annoncés par le gouvernement. Pour les indépendants, l'estimation est de 30 000 bénéficiaires par an à la charge de l'Etat. Soit au total, un ordre de grandeur de 60 000 indemnisés additionnels qu'il faut comparer au nombre total de demandeurs d'emploi indemnisés (Unédic et Etat) qui fluctuait en 2017 au-dessus de 3 millions. L'universalisation n'est donc pas un raz-de-marée.
- Quant à la création d'un bonus-malus, elle n'est envisagée, et seulement à titre d'exemple, que dans l'hypothèse de résultats « insatisfaisants » des négociations de branche. A ce stade, la menace n'est pas violente.

L'adhésion, à première vue surprenante, du gouvernement aux termes modestes et restrictifs de l'ANI doit être mise en parallèle avec sa réaction toute différente au même moment à propos de l'accord sur la formation. Regrettant l'absence de *big bang*, la ministre du Travail présente alors un projet qui s'écarte radicalement des modes de gestion paritaire (*supra*). Peut-être n'était-il pas opportun d'ouvrir deux fronts simultanément ? Peut-être le gouvernement, embarrassé par l'extrême complexité technique et par le risque d'effets d'aubaine massifs qui auraient été associés à la mise en œuvre des projets du candidat Macron en matière d'universalisation de l'assurance chômage, n'a-t-il pas été mécontent de se satisfaire, à peu de choses près, d'un compromis paritaire inespéré ?

Sur les deux questions que l'Etat s'est réservé, la ministre du Travail a fait connaître ses intentions le 19 mars.

- Quant au renforcement du contrôle des demandeurs d'emploi, l'objectif affiché est de graduer des sanctions qui devraient être mieux proportionnées soit aux défaillances constatées dans la recherche d'emploi, soit à la non acceptation d'une offre raisonnable d'emploi désormais définie de manière personnalisée par Pôle Emploi. Le renforcement annoncé de l'accompagnement va de pair avec un durcissement global du contrôle et des sanctions.

- Quant à la volonté initiale de « prise en charge » par l'Etat du système d'assurance chômage, elle évoluerait vers une formule plus indirecte : le gouvernement établirait un document de cadrage, notamment financier, en amont de la négociation et ne reprendrait la main que si ce cadrage n'était pas respecté. Dans ces conditions, tout dépendrait du degré de rigueur du cadrage.

Premiers enseignements

A ce jour, le projet de loi n'est pas connu et il sera soumis à l'examen du Parlement⁶, ce qui interdit des conclusions définitives sur le contenu mais permet une réflexion sur la place du « dialogue social » dans la production des normes.

Les textes du gouvernement distinguent entre ce qui relève de la concertation, souvent multipartite, et ce qui est renvoyé à la négociation interprofessionnelle. Dans le premier domaine, la seule concertation réellement organisée, celle sur l'apprentissage, a dû être abandonnée sous la violence des affrontements. Les autres se sont limitées à des réunions ponctuelles en amont ou en aval des négociations.

Les deux négociations interprofessionnelles se sont vu attribuer des statuts différents : pour la formation, « les partenaires sociaux sont invités à négocier » alors que, pour l'indemnisation du chômage, il ne leur est demandé que de faire des « propositions ». A cette dissymétrie du mandat répond une dissymétrie inversée des réactions gouvernementales : les « propositions » sur l'indemnisation du chômage sont, pour l'essentiel, acceptées tandis que l'accord sur la formation est remis en cause dans son fondement, à savoir la gestion paritaire.

Alors que les choix sur l'apprentissage donnent satisfaction aux organisations patronales et que ceux sur l'indemnisation du chômage ne font peser sur elles, pour l'instant, qu'une incertaine menace de bonus-malus, les décisions sur la formation entraînent un vif mécontentement du MEDEF qui dénonce à la fois une « volonté de nationalisation » du système et une

⁶ Lors d'une rencontre organisée le 15 mars par l'AJIS (Association des journalistes de l'information sociale), la ministre du Travail a déclaré qu'« il a toujours une marge de manœuvre pour modifier un projet de loi » mais que « la vision générale, le cap étaient donnés » et « n'avaient pas vocation à bouger ». Hommage est ainsi rendu à la souveraineté du Parlement.

individualisation des droits qui fait obstacle à une co-construction avec l'entreprise. Au total, les réformes s'opèreront à coût nul pour les entreprises.

Certains experts annonçaient aux syndicats qu'après la flexibilisation par les ordonnances viendrait la sécurisation grâce à la nouvelle loi. Quant à l'indemnisation du chômage, les gains sont soit d'ampleur symbolique (démissionnaires), soit potentiels (bonus-malus). Quant à la formation, les progrès apportés par l'ANI en matière de droits des salariés (CPF et CEP) devront être confrontés à un effort contributif des entreprises inchangé. Il reste à vérifier dans quelle mesure les procédures d'accompagnement pourront réduire les risques engendrés par l'individualisation des choix dans un système de formation soumis à une logique de marché plus ou moins régulé.

Au niveau interprofessionnel, le paritarisme repose sur trois principaux piliers : l'assurance chômage, la formation professionnelle continue, les retraites complémentaires. Dans le premier domaine, il n'est pas mis en cause dans son principe, mais dans ses marges de liberté avec le futur cadrage financier des négociations. Dans le second domaine, il est ramené à des fonctions non négligeables, mais subordonnées. Il reste à attendre ce que la réforme des retraites impliquera pour le troisième pilier.