Document de travail

n° 04.2018

Genèse du projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel »

*Jacques FREYSSINET**

* Chercheur associé à l'Ires.

mai • 2018

Institut de Recherches Économiques et Sociales
16, bd du Mont d'Est • Noisy-le Grand, France • Tél. 0148151890
contact@ires.fr • www.ires.fr • Twitter @IresFr • Linkedin ires-france

SOMMAIRE

1. Trois sphères de la régulation sociale logiquement liées, mais institutionnellement disjointes 8

1.1. L'assurance chômage 8

1.1.1. Derrière la stabilité institutionnelle, trois logiques successives 8

1.1.2. Quelques propositions de réformes structurelles 9

1.2. La formation professionnelle continue 16

1.2. 1. De fréquentes réformes 16

1.2. 2. Des problèmes majeurs non ou partiellement résolus 18

1.3. L'apprentissage 20

1.3.1. Une histoire séparée 20

1.3.2 Une réforme nécessaire 21

2. Les processus de concertation et de négociation 22

2.1. Des rencontres bilatérales à la « feuille de route méthodologique » 22

2.1.1. Trois niveaux de bilatérales 22

2.1.2 La feuille de route méthodologique 24

2.2. L'apprentissage 24

2.2.1. Le processus de concertation 25

2.2.2. Une bataille parallèle 26

2.2.3. Le rapport de synthèse 28

2.3. La formation professionnelle continue 28

2.3.1. Le document d'orientation 29

2.3.2. La négociation interprofessionnelle 30

2.3.3. L'ANI du 22 février 2018 34

2.4. L'assurance chômage 39

2.4.1. L'impact des choix de financement du gouvernement 39

2.4.2. La réunion multilatérale de diagnostic et le « programme de travail » 40

2.4.3. La négociation interprofessionnelle 41

2.4.4. L'ANI du 22 février 2018 43

3. Le projet de loi 46

3.1. L'apprentissage 46

3.1.1. Les premières décisions du gouvernement 46

3.1.2. Le texte du projet de loi 47

3.1.3. Les premières réactions des différents acteurs 48

3.2. La formation professionnelle continue 49
3.2.1. La réaction du gouvernement face à l'ANI 49
3.2.2. Le texte du projet de loi 50
3.2.3. Les premières réactions des acteurs sociaux 53
3.3. L'indemnisation du chômage 53
3.3.1. La réaction du gouvernement face à l'ANI 54
3.3.2. Le texte du projet de loi 55
3.3.3. Les premières réactions des acteurs sociaux 57

Références bibliographiques 60

Annexe 1. Sigles et acronymes 62

Annexe 2 63

RÉSUMÉ

A la différence des ordonnances de septembre 2017 qui portaient réforme du Code du travail, le projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » fait l'objet d'un long processus de concertations et de négociations. Alors que le programme de travail du gouvernement soulignait les complémentarités entre les mesures concernant l'apprentissage, la formation professionnelle et l'assurance chômage, leur préparation fait l'objet de processus séparés de nature différente combinant des concertations tripartites ou multipartites et des négociations interprofessionnelles.

Pour l'apprentissage, les conflits sur le pilotage et le financement engendrent l'échec rapide de la concertation, ce qui laisse les pouvoirs publics décider unilatéralement. Les questions centrales (qualité, contenu et localisation de l'offre de formation, statut et trajectoire des apprentis…) sont passées au second plan derrière le conflit de pouvoir entre les Régions et les branches professionnelles.

En ce qui concerne la formation professionnelle, le contenu de l'accord interprofessionnel est aussitôt mis en cause par le gouvernement qui, sous les apparences du quadripartisme, impose son contrôle en ne laissant au paritarisme que des fonctions subalternes. L'entrepreneur rationnel et l'individu rationnel définissent leurs choix sur un marché de la formation en s'appuyant sur des organismes de conseil et de certification.

Enfin, l'indemnisation du chômage semble n'être touchée dans l'immédiat que par des extensions symboliques aux démissionnaires et aux indépendants. A terme cependant, l'Etat assure son contrôle non seulement sur la trajectoire financière mais aussi sur les objectifs d'évolution des règles du régime.

Un premier enseignement porte sur les modes de régulation de la relation d'emploi. Au niveau interprofessionnel, le paritarisme reposait sur trois principaux piliers : la formation professionnelle continue, l'assurance chômage, les retraites complémentaires. Le premier est considérablement affaibli ; le second est, à terme, menacé ; il reste à attendre ce que la réforme des retraites impliquera pour le troisième pilier.

Un second enseignement porte sur le contenu des nouvelles règles. Après la composante « flexibilité » apportée par les ordonnances, certains annonçaient avec la future loi une composante « sécurité ». L'extension de la couverture par l'assurance chômage est marginale. Pour la formation, les progrès portent essentiellement sur le compte personnel de formation et le conseil en évolution professionnelle. Ils se situent dans la problématique de « l'individu équipé pour le marché ».

(*Achevé de rédiger le 18 mai 2018*)

Genèse du projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel »

Sur le risque disparu
J'écris ton nom
Liberté

Paul Eluard

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.

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 n'ont donc pu réagir globalement qu'après la publication des ordonnances. Au nom de l'urgence, le dialogue social dans l'élaboration des textes 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 promulguée qu'à 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. Il est instructif dans son contenu puisque, contrairement à la tradition de la « loi négociée », le projet de loi adopté le 27 avril 2018 par le gouvernement s'écarte profondément du contenu des accords nationaux interprofessionnels signés en février 2018.

1. Devenue depuis lors la loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » après disparition du terme de « protections ».

L'objet de ce document de travail n'est pas d'étudier le détail d'un texte particulièrement complexe et susceptible d'être modifié lors du débat parlementaire. L'analyse porte principalement sur les stratégies des différents groupes d'acteurs dans le processus de production des normes de la relation d'emploi. Avant d'examiner les modes de concertation et de négociation mis en œuvre pour l'élaboration de la réforme (point 2) et d'apprécier dans quelle mesure ils ont été pris en compte dans l'élaboration du projet de loi (point 3), il est nécessaire de rappeler la longue histoire de la régulation dans ces trois domaines, jusqu'alors largement disjoints, pour comprendre quels étaient les enjeux et les objectifs poursuivis par les différentes parties prenantes (point 1).

1. Trois sphères de la régulation sociale logiquement liées, mais institutionnellement disjointes

Longtemps l'assurance chômage, la formation professionnelle continue (FPC) et l'apprentissage évoluent selon leur logique propre et sous l'impulsion de configurations d'acteurs différentes. Il n'est donc pas possible de partir d'un simple état des lieux à la fin de 2017 pour comprendre quels sont les enjeux des différents processus de concertation et de négociation qui sont alors lancés. L'histoire est importante.

1.1. L'assurance chômage

Le régime paritaire d'assurance chômage a 60 ans en 2018. Durant cette période, il a connu de profondes transformations qui ont modifié sa nature. Au-delà des multiples réformes « paramétriques » adoptées, des propositions de réformes plus radicales émergent successivement

1.1.1. Derrière la stabilité institutionnelle, trois logiques successives

L'UNEDIC, devenue en 1984 l'Unédic, est un remarquable exemple de stabilité institutionnelle : un régime paritaire gère des règles qui sont fixées périodiquement par un accord national interprofessionnel (ANI) sous réserve de l'agrément du ministère du Travail. Cette permanence de l'institution conduit souvent à oublier qu'elle a fonctionné selon trois logiques différentes (Daniel, Tuchszirer, 1989 ; Freyssinet, 2010 ; Unédic, 1983 et 1986). L'un des enjeux de la réforme discutée en 2017-2018 est de déterminer dans quelle mesure une nouvelle logique doit être introduite.

a) Un régime complémentaire

L'ANI du 31 décembre 1958 crée le régime paritaire d'assurance chômage comme un régime complémentaire à l'image de ce que la négociation interprofessionnelle avait antérieurement mis en place dans le domaine des retraites complémentaires.

- Pour que l'allocation chômage ait le caractère d'une prestation complémentaire, les signataires demandent à l'Etat de s'engager simultanément sur la généralisation de l'aide publique aux chômeurs qui existait depuis 1951 mais dont le taux de couverture était de l'ordre d'un quart. En pratique, l'Etat ne tiendra sa promesse qu'en 1967.
- Initialement, il n'existe qu'une seule prestation. L'indemnisation est fonction du salaire de référence. Elle est indépendante de la durée de cotisation et des caractéristiques du bénéficiaire.
- L'allocation est une prestation de courte durée (initialement 270 jours) destinée à couvrir des trajectoires de reconversion professionnelle supposées brèves.

b) Un régime unifié

Une première crise financière et l'échec des négociations interprofessionnelles provoquent en 1979 l'intervention du législateur.

- L'aide publique et l'assurance sont réunies dans un régime unique qui est géré par l'UNEDIC avec une clé de partage entre la contribution de l'Etat et les cotisations (approximativement 1/3 et 2/3).
- Pour tenir compte des évolutions passées, le régime réunit quatre (puis cinq) prestations de niveaux et de durées différentes. Elles dépendent des caractéristiques des chômeurs et des conditions de leur entrée au chômage.

c) Un régime dualiste

Une seconde crise financière et un nouvel échec des négociations interprofessionnelles provoquent transitoirement une reprise en main de la gestion par l'Etat en 1982, puis l'adoption d'une nouvelle structure d'indemnisation en 1984.

- Désormais, il existe à nouveau deux régimes, l'un dit « assurantiel » défini par un ANI, l'autre dit de « solidarité » régi par un décret.
- La relation n'est plus de complémentarité. Ne peuvent bénéficier de l'allocation de solidarité, sous certaines conditions, que les chômeurs qui ne se sont pas créé des droits à l'assurance ou les ont épuisés.
- En 1982, pour la première fois, la durée des droits à prestation devient fonction de la durée de cotisation d'abord selon des tranches de durée (les « filières ») puis, à partir de 2009, selon le principe « un jour/un jour ».

Ces ruptures dans la logique de la protection contre le risque de chômage doivent être distinguées des innombrables modifications dites « paramétriques » c'est-à-dire qui portent sur les conditions d'ouverture des droits, le montant et la durée des allocations, les taux de cotisation… Elles nous enseignent que la stabilité de l'institution ne signifie pas la permanence de principes fondamentaux. Le régime a changé de nature à plusieurs reprises et toujours dans le contexte d'une intervention de l'Etat.

1.1.2. Quelques propositions de réformes structurelles

Au cours des dernières années, quatre familles de propositions de réformes structurelles ont été avancées : l'introduction de l'*experience rating*, le recentrage sur l'assurance, le retour à la logique fondatrice du régime complémentaire, la création d'une assurance chômage européenne [2]. Elles sont de nature différente mais notons qu'elles se sont toujours situé dans la seule perspective d'une indemnisation de salariés « involontairement privés d'emploi ». La perspective d'une assurance chômage européenne, très présente dans les débats des années 2014-2017, mérite d'être rappelée, même si elle a disparu des débats actuels. Si ce dernier thème a été ignoré, le programme du candidat Macron repris par le gouvernement a en revanche mis au centre deux nouvelles questions : l'extension du champ au-delà des salariés involontairement privés d'emploi et la transformation de la gouvernance du régime.

*a) Le modèle de l'*experience rating

Le principe est simple : le taux de cotisation de l'employeur est modulé en fonction du solde entre les contributions qu'il a payées et les allocations versées à ses ex-salariés [3]. Une telle proposition implique un changement de logique dans l'assurance chômage qui obéirait à une logique d'assurance privée. Elle doit être distinguée d'une autre conception du bonus-malus qui se limite à une réforme paramétrique : la différenciation des taux de cotisation selon la nature ou la durée du contrat de travail. Dans le premier cas,

2. Sur ces quatre propositions, nous reprenons, après mise à jour, certains éléments d'un texte antérieur (Freyssinet, 2016).
3. Alors que la concertation s'amorçait, deux prestigieux économistes ont fortement soutenu cette option : « moduler les cotisations patronales en fonction du coût, lié aux licenciements et au recours aux CDD, que chaque entreprise engendre pour l'assurance chômage » (Blanchard, Tirole, 2017).

nous disposons d'une seule expérience durable et généralisée, celle des Etats-Unis. Il est nécessaire d'en rappeler brièvement les enseignements avant d'examiner les questions que poserait sa transposition dans notre pays.

L'expérience des Etats-Unis

Depuis sa création en 1935, l'assurance chômage est financée par les cotisations des seuls employeurs ; leur montant est fonction des dépenses que l'entreprise a engendrées pour l'indemnisation des salariés qu'elle a licenciés dans le passé (d'où l'appellation d'*experience rating*). Le régime d'indemnisation crée un compte pour chaque entreprise où sont enregistrées et comparées ses cotisations et les dépenses d'indemnisation dont elle est la cause (Margolis, Fougère, 2000 ; Cahuc, Malherbet, 2001 ; Sauviat, 2010 ; Auray, Fuller, 2014). Dans le cadre des principes définis au niveau fédéral, chaque Etat fédéré choisit ses modalités propres : sur quelle durée est reconstitué l'historique des dépenses ; existe-t-il un taux de cotisation minimum et/ou maximum ; le taux de cotisation est-il totalement ou partiellement déterminé par les coûts d'indemnisation ?

La longue durée d'observation et la variété des solutions retenues par les différents Etats ont permis des évaluations précises de l'impact du dispositif.

- Globalement, il n'exerce pas d'effet sur l'évolution tendancielle de l'emploi (ou, dans certaines évaluations, un effet légèrement positif), mais il produit un effet de lissage sur les variations de l'emploi qui sont atténuées, notamment au long du cycle économique. Une entreprise a intérêt à renoncer aux licenciements provisoires (*temporary lay off*) si elle juge que son activité doit reprendre.
- Les évaluations concluent aussi que les effets positifs seraient supérieurs si la modulation des taux de cotisation n'était pas limitée par l'existence de taux minima et maxima ; ces derniers engendrent, en effet, des subventions implicites provenant des entreprises qui licencient peu en direction de celles qui licencient beaucoup [4].

Les problèmes de transposition

Les questions posées concernent autant les options de principe que les difficultés de mise en œuvre pratique.

- En premier lieu, rappelons que l'assurance chômage, comme la Sécurité sociale, a été conçue dès son origine selon une logique de solidarité interprofessionnelle. Il s'agirait désormais de la faire passer dans une logique individualisée de l'employeur pollueur-payeur, ce qui implique l'imputation d'une responsabilité. Si la responsabilité du pollueur est généralement évidente, tel n'est pas le cas en ce qui concerne les entrées en chômage indemnisé. En faveur du bonus-malus, on évoque souvent l'exemple des taux modulés de cotisation des employeurs pour les accidents du travail. La situation n'est pas la même. En matière de sécurité au travail, l'employeur est soumis à une obligation de résultat. Il est normal qu'il soit sanctionné à ce titre avec, de ce fait, une incitation à la prévention dont on suppose qu'elle est engendrée par la modulation du taux. En matière d'emploi, l'entreprise est soumise à une obligation de maintien de l'employabilité de ses salariés, mais non de maintien dans l'emploi.
    - Doit-on pénaliser une industrie de main-d'œuvre (par exemple, le textile) qui, sous la concurrence des pays à bas salaires, a licencié des travailleuses et des travailleurs âgés et peu qualifiés souvent destinés au chômage de longue durée, donc coûteux pour l'indemnisation, mais en revanche exonérer les activités qui

4. L'ampleur des subventions implicite est évidemment portée au maximum dans l'hypothèse d'un taux de cotisation unique.

n'ont pas rencontré ces problèmes dans leur passé (EDF, par exemple) ? La solidarité interprofessionnelle avait justement pour objet d'éviter ce risque.

- Doit-on pénaliser les sous-traitants contraints de licencier du fait des décisions des donneurs d'ordre qui externalisent le risque ?
- Comment traiter les indemnisations qui résultent de licenciements pour motifs personnels avec une cause réelle et sérieuse, ou de motifs légitimes de démission du salarié, ou encore de ruptures conventionnelles ?

La prise en compte des situations de non responsabilité de l'employeur risque d'engendrer une réglementation complexe et un abondant contentieux.

- Il est nécessaire, en second lieu, d'identifier les impacts potentiels négatifs sur les comportements des employeurs (au-delà des problèmes de fraude qui se posent quel que soit le régime).
  - Les employeurs ont intérêt à accroître la sélectivité à l'embauche pour écarter des salariés qui, en cas de licenciement, risqueraient de rester durablement au chômage [5].
  - Les employeurs ont intérêt à privilégier, plus encore qu'aujourd'hui, les contrats très courts (moins de quatre mois) qui, sauf répétition, n'ouvrent pas de droits à l'indemnisation.
  - Les employeurs ont intérêt à intensifier leurs stratégies d'externalisation.
  - Il est facile pour une PME qui a accumulé une ardoise envers le régime de mettre la clé sous la porte et de se recréer sous une autre forme avant que ne tombe la sanction décalée de l'augmentation des taux.

Il semble donc dangereux d'adopter un principe de fixation individualisée des taux de cotisation de chaque entreprise selon le coût net passé qu'elle a engendré pour le régime d'assurance chômage. La modulation des taux pourrait plus efficacement porter sur la nature et/ou la durée des relations d'emploi en cours d'exécution : la sanction est en effet immédiate en fonction des comportements actuels et non différée en fonction des comportements passés.

b) Le recentrage sur les principes de l'assurance chômage

Dans diverses contributions, Bruno Coquet a rappelé quels étaient les principes fondamentaux que devrait respecter un régime d'assurance chômage pour être à la fois socialement équitable et économiquement efficient (Coquet, 2013, 2015, 2016).

- L'assurance chômage, parce qu'elle relève d'une logique d'assurance sociale, doit être universelle, c'est-à-dire obligatoire pour tous les salariés. Ses règles doivent être les mêmes pour tous [6].
- Parce qu'elle a une fonction de stabilisateur automatique, son équilibre financier doit être assuré sur l'ensemble du cycle économique.
- Parce que ses règles influent sur les comportements des chômeurs et des employeurs, elles ne doivent pas inciter à des comportements opportunistes négatifs.

5. Nous disposons de l'expérience des contributions dites Delalande, créées en 1987, que les employeurs devaient verser à l'Unédic en cas de licenciement de séniors. Dès lors, les entreprises ont réduit l'embauche des candidats qui approchaient l'âge de la « séniorité » (Behaghel, Crépon, Sédillot, 2004).
6. Compte tenu de l'hétérogénéité des situations face au risque de chômage, il faut éviter que les moins menacés refusent d'entrer dans le système ou encore que se constituent des régimes particuliers.

L'histoire de l'assurance chômage en France a été marquée par une succession de compromis qui ont accumulé les violations de ces principes. Trois d'entre elles ont un impact majeur sur l'équilibre financier.

Le financement du Service public de l'emploi

Depuis la fusion, en 2008, de l'ANPE et des Assédic pour créer Pôle emploi, la loi impose à l'Unédic de transférer à ce dernier au moins 10 % des recettes de cotisation comme contribution au financement des dispositifs d'accompagnement des chômeurs. Ce prélèvement trouve son origine dans le fait que l'Unédic avait financé, notamment depuis la convention de 2001 qui créait le plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), un ensemble de mesures d'aide à la réinsertion professionnelle. L'argument, difficilement vérifiable quantitativement, était qu'en réduisant ainsi la durée de chômage, l'Unédic obtenait un gain net en économisant sur les dépenses d'indemnisation. De ce fait, les dispositifs étaient réservés aux chômeurs indemnisés tandis que l'ANPE finançait l'accompagnement des non indemnisés. Depuis 2008, la contribution de l'Unédic fournit plus de 60 % du budget de Pôle emploi, lequel distribue ses prestations à l'ensemble des demandeurs d'emploi. L'argument avancé à l'encontre de ce versement est qu'il n'y a aucune raison pour que la politique active de l'emploi, qui relève de la responsabilité de l'Etat, soit majoritairement financée par les cotisations d'assurance chômage [7]. En l'absence de ce transfert, la question du déficit structurel serait résolue. On retrouve ici le vieux débat sur « les charges indues » qui traverse toute l'histoire de la Sécurité sociale.

Un champ partiel

Dans un régime d'assurance sociale, et non d'assurance privée, il est anormal que soient exonérés de cotisation ceux qui sont à l'abri du risque. Tel est le cas des trois fonctions publiques [8]. Par ailleurs, selon des règles compliquées, l'Etat et les entreprises publiques peuvent se définir comme auto-assureurs pour leurs salariés qui relèvent du droit privé. Ils ont tout intérêt à le faire si le risque de chômage est, pour ces salariés, plus faible que la moyenne. Globalement, l'Unédic ne couvre que 70 % de l'emploi salarié total. L'universalisation accroîtrait plus ses recettes que ses dépenses. Ce thème constitue l'un des éléments du débat complexe sur les sources et la mesure des inégalités entre salariés du public et du privé.

Les régimes annexes

L'universalité et la solidarité interprofessionnelle impliquent que tous les salariés bénéficient des mêmes droits à prestations quel que soit leur risque de chômage. Un problème se pose lorsque des régimes particuliers offrent des conditions d'indemnisation plus favorables qui contribuent à l'amplification du déficit. Il s'agissait des intérimaires et des intermittents du spectacle. Pour les premiers, l'essentiel des disparités de prestations a disparu depuis la convention de 2014 ; la disparité demeurait en ce qui concernait les taux de cotisation [9] mais a disparu avec la quasi suppression des sur-cotisations en 2017. Pour les intermittents, le problème reste brûlant. Ce régime est utilisé pour partie par certaines grandes entreprises du secteur afin de transférer à l'Unédic le coût de gestion de la précarité, mais par ailleurs son maintien est vital pour la survie de la création artistique dans un tissu fragile de petites compagnies. Sous ce second aspect, il peut être légitime de maintenir des droits relativement avantageux, mais alors leur coût devrait être supporté par l'Etat au titre de la politique culturelle et non par le régime de droit commun de l'Unédic.

7. Dans cette perspective, l'Unédic ne devrait rembourser à Pôle emploi que les coûts supportés par ce dernier pour la gestion des indemnités d'assurance chômage.
8. Les agents publics subissaient jusqu'en 2018 un prélèvement de 1 % qui contribuait à financer le régime de solidarité et non le régime d'assurance, c'est-à-dire que son montant revenait à l'Etat. Ce prélèvement est supprimé en 2018 (*infra* 2.4.1).
9. Les entreprises d'intérim échappaient aux sur-cotisations pour les contrats courts.

Dans l'hypothèse d'une élimination des trois « anomalies » mises en avant par les partisans d'un retour à la pure logique d'assurance chômage, le problème du déficit serait résolu. En pratique, ceci reviendrait dans les trois cas à en transférer la charge à l'Etat. Cette conception est évidemment discutable. Elle offre l'intérêt de rappeler que le ratio cotisations/prestations du régime de droit commun a toujours été excédentaire, même après la récession de 2008. Comme l'écrit Bruno Coquet : « l'Unédic est surendettée et la « générosité » des droits n'y est pour rien » (Coquet, 2015, p.19). Cette affirmation était essentielle alors que la réduction de cette « générosité » risquait d'être un enjeu majeur de la future réforme.

c) Le retour à la logique fondatrice du régime complémentaire

Nous avons rappelé les logiques successives auxquelles a obéi l'indemnisation du chômage. Dès 1984, certaines organisations syndicales avaient demandé le retour à la logique initiale d'une assurance complémentaire avec une aide publique garantissant une couverture minima généralisée. L'intérêt de cette solution est d'affirmer une responsabilité de l'Etat sur l'ensemble de l'indemnisation du chômage et pas seulement sur les exclus de l'assurance [10]. De plus, l'expérience des négociations sur les retraites complémentaires montre qu'il est peut-être moins difficile de trouver des compromis lorsqu'ils ne portent que sur des prestations complémentaires.

d) Une assurance chômage européenne

Depuis quelques années, ce serpent de mer qui a accompagné la construction européenne est réapparu dans le débat (Mayneris, 2014 ; Lellouch, Sode, 2014 ; Claeys Darvas, Wolff, 2014 ; Bénassy-Quéré, Keorg, 2015 ; Beblavy, Marconi, Maselli, 2015 ; Gille, 2016 ; Bénassy-Quéré, Ragot, Wolff, 2016, Aparisi de Lannoy, Ragot, 2017). Il est important de noter que, si les propositions traduisent deux logiques différentes, elles se heurtent à des difficultés analogues de mise en œuvre dont la solution engendrerait une grande complexité.

- Deux logiques

Une traduction concrète de l'Europe sociale. Dès les années 1970, certains rapports défendent le projet de création d'une assurance chômage européenne. Face à une construction européenne qui est ressentie comme étant de nature purement économique, l'objectif est de présenter à des opinions publiques, souvent indifférentes ou réticentes, une manifestation de la réalité émergente d'une « Europe sociale ». Ceci implique que les citoyens européens aient une perception concrète des protections dont ils bénéficient grâce à elle. Il faut donc créer une institution européenne bien identifiée par les salariés et les chômeurs [11]. Compte tenu de la diversité des systèmes nationaux d'indemnisation, il serait illusoire d'imaginer un régime européen homogène. Ce régime pourrait donc verser une prestation minimum commune qui serait complétée à leur gré par les régimes nationaux [12]. Compte tenu de l'objectif prioritaire (rendre concrète la perception de l'Europe sociale), le champ d'application devrait être constitué par l'ensemble des Etats de l'Union européenne. L'obstacle principal résiderait dans la complexité de la mise en place d'une nouvelle institution européenne capable de percevoir des cotisations et de verser des prestations dont les niveaux seraient fixés d'un commun accord.

Un stabilisateur automatique. Une toute autre perspective occupe une place dominante dans les propositions qui ont été avancées après 2008. L'assurance chômage présente

10. Dans son rapport de janvier 2013, la Cour des comptes émet la préconisation suivante : « évaluer les effets d'une refonte du système d'indemnisation des chômeurs, prévoyant d'articuler, de façon concomitante, un socle relevant de la solidarité et un étage au titre de l'assurance chômage » (Cour des comptes, 2013, p.141).
11. Cette orientation est encore privilégiée, par exemple, dans la note citée de *Terra Nova* (Mayneris, 2014).
12. Alternativement, on peut imaginer que le régime européen prenne totalement en charge l'indemnisation d'une première période de chômage, les régimes nationaux prenant ensuite le relais pour une durée additionnelle qu'ils détermineraient librement.

l'intérêt de réagir rapidement et fortement aux récessions économiques et de verser des prestations qui sont presque entièrement et immédiatement consommées. Elle constitue un excellent stabilisateur automatique macroéconomique. De ce fait, elle concernerait au premier rang les Etats membres de la zone euro [13]. En effet, face à une récession, ces derniers sont privés de l'outil du taux de change et ne disposent que d'une faible marge de manœuvre budgétaire. Abstraitement deux cas de figure peuvent être distingués.

- En présence de chocs asymétriques (c'est-à-dire touchant les Etats membres avec une ampleur inégale), des transferts financiers entre Etats assurent une solidarité immédiate dans le financement des régimes nationaux d'assurance chômage.
- Dans l'hypothèse où tous les Etats sont simultanément touchés, il faudrait de plus constituer un Fonds européen capable de s'endetter dans les phases de récession et/ou d'accumuler des réserves en période de croissance.

Un tel dispositif est plus simple à gérer : il est sans impact sur les régimes nationaux d'assurance chômage ; il se limite à des transferts financiers entre Etats. Mais, de ce fait, il n'a qu'une fonction de régulation économique. Il ne sera pas perçu par les citoyens comme une démonstration de la réalité de l'Europe sociale.

• Des difficultés communes

L'aléa moral. L'existence de transferts financiers entre Etats en fonction de leurs taux de chômage respectifs engendre le risque qu'un pays en profite pour se dispenser des politiques économiques et sociales qui seraient nécessaires pour lutter contre le chômage. Ainsi des pays « vertueux » seraient-ils amenés à prendre en charge des pays « paresseux », par exemple ceux qui n'ont pas eu le « courage » de mettre en œuvre des « réformes structurelles » du marché du travail. Pour maîtriser ce risque, un dispositif de contrôle communautaire sur les politiques nationales serait alors nécessaire.

Des transferts permanents. Même si Margareth Thatcher n'est plus là, son principe : « *I want my money back* » a laissé des traces. On imagine mal que les Etats à faible taux de chômage structurel acceptent de financer en permanence les Etats en position inverse. Ainsi, certains experts considèrent-ils qu'une convergence des marchés du travail européens et des politiques de l'emploi constitue un préalable à la mise en place de l'assurance chômage européenne. A l'image de la création de l'euro, des critères de convergence devraient être définis dont le respect constituerait une condition d'admission. Dans cette hypothèse, le projet risque d'être renvoyé *sine die*.

• Des solutions complexes

Sans entrer dans les détails techniques, notons que toute une série de propositions ont été avancées pour traiter les difficultés qui viennent d'être mentionnées sans repousser le projet à une lointaine échéance. Pour en rendre l'acceptation possible par tous les Etats membres, il faut garantir qu'en longue période il n'y aurait pas de transferts nets durables au bénéfice de certains pays et aux dépens des autres. Diverses solutions ont été proposées en ce sens, par exemple, de ne pas prendre en compte le niveau du taux de chômage national pour une année donnée, mais l'écart de ce taux par rapport à son niveau tendanciel dans ce pays.

Il ne faut pas sous-estimer l'intérêt de ces propositions, mais dans le débat actuel, il est clair que la logique des stabilisateurs automatiques, c'est-à-dire de la régulation macroéconomique de la zone euro, a marginalisé la perspective de l'organisation d'une solidarité entre l'ensemble des salariés et chômeurs de l'Union européenne. Ceci explique le faible intérêt apporté à ce projet par le mouvement syndical, même s'il y est dans le

13. C'est dans ce sens, par exemple, que raisonnent les deux textes cités du Conseil d'analyse économique (Bénassy-Quéré, Keorg, 2015 et Bénassy-Quéré, Ragot, Wolff, 2016).

principe favorable sous réserve qu'il ne contribue pas à un alignement vers le bas. Il est cependant surprenant que cette question soit disparue de l'agenda au moment où l'Union européenne adoptait à grand bruit un « socle européen des droits sociaux ».

e) L'extension du champ

Le programme présidentiel (*infra* 3.3) envisageait en termes très généraux d'étendre le bénéfice de l'assurance chômage aux salariés démissionnaires et aux travailleurs indépendants. L'assurance porterait ainsi sur l'ensemble des ruptures dans les parcours professionnels quel que soit le statut des personnes. Les deux extensions envisagées posent un problème commun : celui des effets d'aubaine. Elles engendrent par ailleurs des difficultés techniques et juridiques considérables que nous ne faisons que mentionner [14].

Dans l'assurance chômage classique, il n'existe pas de risque d'effet d'aubaine, sauf complicité frauduleuse, puisque le bénéficiaire de la prestation n'est pas l'auteur de son fait générateur, le licenciement. Pour les démissionnaires et les indépendants, le risque évident est l'opportunisme du bénéficiaire qui choisit de démissionner ou d'interrompre son activité, surtout s'il prévoit qu'il lui sera facilement possible, lorsqu'il le souhaitera, d'accéder à nouveau à une activité rémunérée [15]. Pour limiter ce risque, il faut définir de nouveaux critères de contrôle et/ou des conditions d'indemnisation qui en réduisent l'attractivité.

Par ailleurs, en ce qui concerne les indépendants, la question se pose de leur souhait d'entrer dans un régime obligatoire ou de leur préférence pour le régime actuel de libre adhésion à une assurance privée. Compte tenu de l'hétérogénéité de la catégorie des travailleurs indépendants, les réponses sont manifestement différentes. Il y a certainement une urgence pour les travailleurs des plateformes, mais la question n'est-elle pas plutôt la requalification de leur relation d'emploi en contrat de travail, ce qui réglerait le problème de leur affiliation ? Il existe une demande spécifique des autoentrepreneurs [16]. En revanche, pour les chefs d'entreprise en général ainsi que les professions libérales, l'attitude à l'égard d'un régime obligatoire semble majoritairement négative [17].

f) Une réforme de la gouvernance

Les organisations patronales et syndicales ont toujours affirmé leur attachement au caractère paritaire de l'assurance chômage. La réalité du paritarisme est indiscutable pour ce qui concerne la gestion du régime. De son côté, la négociation, si elle aboutit, dispose de marges importantes d'autonomie, mais sous réserve de l'agrément des accords. Il est cependant difficile d'ignorer que la réalité est celle d'un tripartisme masqué et parfois opaque. Le régime a été créé en 1958 sous la menace d'une décision imminente de l'Etat. Ce dernier est directement intervenu en 1979, puis en 1982 (*supra*), en 2000 (refus initial de l'agrément) ou plus récemment en 2008 (suppression des Assédic pour créer Pôle emploi). Juridiquement, le paritarisme n'est compétent que par délégation de l'Etat. Ce dernier, par ailleurs, est seul responsable du régime dit de solidarité ainsi que du RSA qui joue, pour partie, le rôle de troisième régime d'indemnisation du chômage.

Il n'est donc pas anormal que soit posée la question d'une clarification des responsabilités respectives des acteurs et des mécanismes de coordination entre les différentes modalités de prise en charge du risque de chômage [18].

14. Sur l'indemnisation des travailleurs indépendants, voir le rapport conjoint de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances (IGAS-IGF, 2017).
15. La création en 2008 de la rupture conventionnelle a déjà engendré pour le régime d'indemnisation un risque de prise en charge de « démissions négociées ».
16. Comme en témoigne la contribution du président de la Fédération des autoentrepreneurs, Grégoire Leclerc, « Les indépendants ont besoin d'une assurance qui les aide à réussir », ***Le Monde***, 18 janvier 2018.
17. Voir, par exemple, « Risque chômage : quelle réalité pour les chefs d'entreprise ? », ***L'observatoire des pros***, janvier 2016.
18. A titre d'illustration, on peut se reporter aux propositions récentes présentées dans un rapport de ***Terra Nova*** (Audigé, Ramain, 2017).

1.2. La formation professionnelle continue

A la différence de l'assurance chômage, les institutions de la formation professionnelle continue ont été à plusieurs reprises transformées et ce serait un contresens d'y voir un produit du paritarisme tant les initiatives ou les menaces de l'Etat ont été parfois déterminantes dans son évolution [19]. Malgré de multiples réformes, les compromis successifs n'ont jamais donné de solutions satisfaisantes aux problèmes de fond.

1.2.1. De fréquentes réformes

En survolant une expérience presque cinquantenaire, quelques tendances d'évolution se dégagent qui annoncent les débats actuels.

a) Un mythe fondateur

Rétrospectivement, il est souvent considéré que l'ANI du 9 juillet 1970, supposé transcrit dans la loi du 16 juillet 1971, a été l'acte fondateur d'un système français de formation professionnelle continue construit sur la base du paritarisme. Il s'agit d'une vision mythique (Vincent, 1997). L'ANI est la conséquence de l'un des engagements pris à Grenelle en mai 1968. Après quatorze mois de difficiles négociations, le compromis final est marqué par un double refus du patronat. En premier lieu, le patronat rejette toute contribution obligatoire des entreprises au financement du système. C'est la loi de 1971 qui impose cette contribution. De ce fait, celle-ci prend un caractère fiscal, ce qui servira à justifier par la suite les interventions de l'Etat sur l'utilisation des fonds. En second lieu, le CNPF exclut toute forme de gestion paritaire de fonds mutualisés [20] et toute intervention des salariés autre que par l'intermédiaire des compétences consultatives, déjà existantes, exercées par les Comités d'entreprise.

b) La naissance du paritarisme sur les marges

Seul le contexte politique né des élections de 1981 explique la première apparition, douze ans après l'accord fondateur, de fonds de mutualisation paritaires couvrant l'ensemble des salariés du secteur privé [21]. Le ministre de la Formation professionnelle, Marcel Rigout, est l'un des quatre ministres communistes du gouvernement de Pierre Mauroy. Une loi sur la formation professionnelle est préparée. Dans ces circonstances, le CNPF considère qu'un accord obtenu avec les syndicats pourrait difficilement être invalidé par la future législation. Ceci implique de sa part des concessions qui répondent à des demandes syndicales répétées et donnent certaines satisfactions aux objectifs gouvernementaux. Ainsi, un avenant du 21 septembre 1982 prévoit qu'une fraction de la contribution patronale obligatoire (0,1 % sur 0,8 %) sera versée à des fonds paritaires pour financer les congés individuels de formation (Fongecif). Par la suite, une annexe à l'ANI de 1970, approuvée le 26 octobre 1983, crée des formations en alternance pour les jeunes. Les entreprises peuvent soit financer les formations qu'elles organisent, soit verser une contribution à des organismes mutualisateurs qui, au moins pour cette partie de leur activité, doivent adopter une gestion paritaire.

Cette évolution vers le paritarisme est dans son principe importante, mais ne touche que les marges du système : le congé individuel, les jeunes en alternance. Le cœur du dispositif, le plan de formation, reste de la seule responsabilité de l'entreprise. Celle-ci peut choisir d'en mutualiser tout ou partie dans des organismes qui n'ont pas à être paritaires.

19. La littérature est immense ; pour des données historiques voir par exemple : Brucy ***et alii***, 2007 ; ***Formation Emploi***, 1991 ; Freyssinet, 2010.
20. La CGPME fait un choix différent en créant l'AGEFOS-PME à gestion paritaire.
21. Au-delà de l'AGEFOS-PME, déjà mentionnée, et de quelques Fonds d'assurance formation (FAF) qui ne couvrent qu'une minorité des salariés.

La prolifération des organismes mutualisateurs entraîne une rationalisation imposée par la loi quinquennale sur l'emploi du 20 décembre 1993. Des « organismes paritaires collecteurs agréés » (OPCA) doivent être créés dans chaque branche ou au niveau interprofessionnel. Ils pratiquent un paritarisme d'orientation (définition de la politique générale) mais peuvent confier la gestion à des organismes non paritaires.

c) Le développement des droits individuels

Jusqu'en 2003, le régime de la formation professionnelle continue est de nature duale : le plan de formation répond aux besoins de l'entreprise et n'est soumis qu'à un avis du Comité d'entreprise ; les besoins ressentis par les travailleurs s'exercent de manière individuelle au moyen d'un droit à congé. En mars 1999, le secrétariat d'Etat en charge de la Formation professionnelle publie un Livre blanc qui propose une réforme globale et profonde du dispositif autour de quatre objectifs (Péry, 1999). L'un d'entre eux s'énonce ainsi : « création d'un droit individuel à la formation, transférable et garanti collectivement par des organes paritaires de mutualisation ». Avant d'intervenir, les pouvoirs publics décident d'attendre les résultats de la négociation. Celle qui est engagée en décembre 2000 échoue en octobre 2001. Elle est reprise au début de 2003 sous la ferme injonction du ministre du Travail, François Fillon, qui annonce le vote d'une loi en cas d'échec. Il fait notamment référence à « l'engagement du Président de la République sur la mise en place d'un compte de formation professionnelle constituant pour tous une assurance-emploi » [22]. L'accord unanime du 20 septembre 2003 se situe dans la perspective d'une formation « tout au long de la vie professionnelle ». Parmi diverses innovations, la plus symbolique est la création, à côté du plan de formation et du congé individuel de formation, d'un « droit individuel à la formation » (DIF) acquis par chaque salarié au rythme de 20 heures par an cumulables pendant six ans. Il est utilisable pour une formation choisie par le salarié en accord avec l'employeur.

Le diagnostic d'échec du DIF conduit à franchir une nouvelle étape vers l'individualisation des droits avec la création du Compte personnel de formation (CPF). Le principe en est adopté dans l'ANI du 11 janvier 2013 [23] transcrit dans la loi du 14 juin 2013. La négociation sur la formation professionnelle qui s'achève par l'ANI du 14 décembre 2013 [24] en précise les modalités (Freyssinet, 2014). Le CPF est un droit universel, individuel et intégralement transférable ; il doit être mis en œuvre dès la première entrée sur le marché du travail [25]. Les salariés à plein temps acquièrent un droit à la formation qui est financé par l'employeur au rythme de 20 heures par an pendant six ans puis 10 heures les trois années suivantes avec un cumul maximum de 150 heures. Son financement mutualisé est assuré par une cotisation patronale de 0,20 % de la masse salariale des entreprises de 10 salariés et plus [26].

d) L'extension de l'action vers les chômeurs

Toujours sous la pression menaçante du gouvernement et dans l'objectif principal de préserver le système paritaire, les organisations patronales et syndicales sont unanimes pour signer l'ANI du 11 janvier 2009. Il contient une innovation majeure : la création du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). Alimenté par une fraction des contributions légales des employeurs, ce Fonds doit financer des formations

22. C'est la première fois, à notre connaissance, que les Pouvoirs publics établissent un lien entre formation professionnelle et assurance chômage.
23. « Accord pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés ». L'accord a été signé, du côté patronal, par le MEDEF, la CGPME et l'UPA, du côté syndical, par la CFDT, la CFTC et la CFE-CGC.
24. Cet accord est rejeté par la CGT et la CGPME.
25. Dans l'ANI de décembre 2013, la définition des modalités du CPF constitue l'avancée principale obtenue par les syndicats. L'acceptation du MEDEF est liée à la contrepartie essentielle qu'il a obtenue dans un autre domaine : la suppression d'une obligation minimale de dépense au titre du plan de formation.
26. Cette contribution peut être supprimée si un accord d'entreprise (ou de branche pour les entreprises de 10 à 299 salariés) prévoit que l'entreprise affecte la même somme au CPF de ses propres salariés.

au bénéfice des salariés les moins qualifiés et des demandeurs d'emploi. Pour le premier public, il s'agit de répondre aux critiques persistantes sur le caractère inégal de l'accès aux formations, mais sans sortir du cadre du salariat qui délimite depuis l'origine le champ de compétence des accords. Pour le second public, les demandeurs d'emploi, il s'agit d'une rupture puisque cette catégorie relevait jusqu'alors exclusivement de la responsabilité des Pouvoirs publics. Il est possible de considérer que pour sauver leur régime les acteurs sociaux ont accepté d'en sacrifier une partie des ressources au bénéfice de l'Etat. Il n'est cependant pas sans importance que cette extension de responsabilité ait été unanimement approuvée [27].

1.2.2. Des problèmes majeurs non ou partiellement résolus

Depuis une dizaine d'années, le dispositif de formation professionnelle continue fait l'objet de multiples critiques. Certaines émanent d'instances officielles avec un tir groupé en 2007-2008 : Sénat (Carle, Sellier, 2007), Assemblée nationale (Guégot, 2008), Inspection générale des affaires sociales (IGAS, 2008) ou Cour des Comptes (Cour de comptes, 2008). D'autres proviennent de spécialistes dans le cadre de divers *think tanks* [28]. Six critiques principales, de pertinence inégale, peuvent être distinguées. Elles ont reçu des réponses plus ou moins satisfaisantes et complètes dans les ANI de 2009 et 2013 et dans leurs lois de transposition (Luttringer, Masingue, 2018).

a) Une « pompe à fric » pour les partenaires sociaux ?

La critique portait sur les ressources importantes qu'apportaient les OPCA aux organisations patronales et syndicales d'abord par le reversement d'une fraction de leurs frais de gestion, ensuite par l'embauche de personnes suspectées d'être en fait des permanents ou semi permanents de ces organisations. En principe, cette question a été réglée d'une part, par la loi du 5 mars 2014 qui crée le Fonds pour le financement du dialogue social avec des règles transparentes d'attribution de ressources, d'autre part, par la fixation dans les OPCA de normes pour le remboursement des frais engagés pour la participation à la gestion. Il n'est pas certain que toute suspicion ait disparu.

b) L'amplification des inégalités

Il s'agit là d'une question plus sérieuse qui met en cause la nature même du système. Les dépenses pour la formation professionnelle continue sont distribuées de manière fortement inégale. Elles sont, en particulier concentrées dans les grandes entreprises et dans les catégories professionnelles qualifiées. Le système est amplificateur d'inégalités.

Une réponse partielle a été donnée dans l'ANI de 2009 avec la création du FPSPP (*supra*). Tous les spécialistes s'accordent pour reconnaître qu'il n'est pas suffisant de cibler des actions de formation pour traiter le problème. Comment faire naître un besoin de formation chez des travailleuses et travailleurs faiblement qualifiés qui n'ont retiré de la formation initiale qu'une expérience d'échec et de leurs activités professionnelles qu'une expérience de soumission hiérarchique dans des activités routinières ? Il est clair que les solutions relèvent de transformations plus fondamentales d'abord dans la formation initiale, ensuite dans l'organisation du travail, enfin dans la définition des responsabilités respectives des entreprises et des salariées et salariés concernés.

c) Quelle responsabilité des entreprises ?

Une critique forte a été portée contre l'obligation minimale de dépense imposée aux entreprises (Cahuc, Ferracci, Zylberberg, 2011). Les entreprises dépensent volontairement

27. L'un des moyens d'intervention est la création, à l'initiative de la CGPME, des « préparations opérationnelles à l'emploi » (POE) pour répondre aux besoins de compétence associés à des offres d'emploi déposées à Pôle emploi.
28. Il est intéressant de noter que Marc Ferracci, aujourd'hui conseiller spécial de la ministre du Travail, est cosignataire de deux documents publiés par l'Institut Montaigne (Cahuc, Ferracci, Zylberberg, 2011 ; Ferracci, Martinot, 2014).

en fonction de leurs besoins. Si elles sont au-dessus du minimum, celui-ci est inopérant. Au cas où elles préféreraient être en-dessous, le minimum les conduit à des dépenses irrationnelles à la seule fin d'échapper au fisc. Rappelons que l'obligation fiscale n'a été créée en 1971 qu'à la suite du refus du patronat de négocier dans l'ANI un taux de cotisation analogue à ceux déjà négociés par lui pour les retraites complémentaires ou l'assurance chômage. Il est paradoxal que le patronat ait dénoncé par la suite ce qu'il savait être la conséquence inévitable de son attitude initiale. Cependant, le débat est aujourd'hui largement dépassé puisque l'ANI de 2013 a presque supprimé l'obligation de dépenses au titre du plan de formation [29] ; elle ne subsiste que pour les fonctions nécessairement mutualisées.

En revanche, il existe, depuis l'origine, un autre débat qui porte sur l'exercice des responsabilités au sein de l'entreprise. Les syndicats ont toujours revendiqué une négociation du plan de formation et non un simple avis du Comité d'entreprise. Le patronat s'y est toujours refusé en considérant que la question relevait de la stratégie de l'entreprise. Une évolution s'est opérée par étapes au cours des dernières années. Dans l'état actuel des textes (ordonnance du 23 septembre 2017), l'obligation de négocier n'existe au niveau de l'entreprise que pour les entreprises d'au moins 300 salariés. Elle porte tous les trois ans sur la gestion des emplois et des parcours professionnels, y compris les grandes orientations à trois ans de la formation professionnelle et les objectifs du plan de formation. Cette question n'est donc que très partiellement résolue.

d) Quelles « capabilités » des personnes ?

Le dualisme « plan de formation – congé individuel de formation » a longtemps défini une frontière simple, mais peu satisfaisante. Le congé individuel de formation (CIF) présente l'avantage incontestable de donner l'initiative aux salariées et aux salariés ainsi que de permettre l'accès à des formations longues, donc qualifiantes. Toutefois, son financement insuffisant a contraint à la sélectivité et ce sont plutôt les personnes déjà qualifiées qui en ont profité pour préparer des reconversions ou des promotions. Le droit individuel à la formation (DIF) proposait une voie intermédiaire (initiative du salarié avec accord de l'employeur) qui a échoué pour de multiples raisons. Avec le compte personnel de formation (CPF), l'ANI de 2013 restaure la seule initiative du salarié [30] avec un financement de l'entreprise mais avec des droits limités (cumul maximum de 150 heures sur neuf ans). Pour accéder à une formation qualifiante, la question de l'abondement est cruciale et, à ce jour, non résolue.

En s'appuyant sur des exemples étrangers, certains des auteurs que nous avons cités proposent l'attribution, en particulier aux chômeurs, de chèques-formation dont le montant pourrait être modulé selon la distance à l'emploi. C'est l'amorce d'un débat plus général sur la conception d'un individu responsable de son employabilité et doté de ressources qu'il utilise librement sur un marché de la formation où sont mis en concurrence des prestataires certifiés (*infra* 3.2). Le risque est évident de contribuer à l'amplification des inégalités puisque la capacité individuelle de définir un comportement optimum est corrélée au niveau de formation initiale et au statut professionnel.

Il est essentiel, à côté des choix de l'entreprise, de donner aux personnes les ressources qui rendent possibles des choix autonomes, mais il faut aussi un accompagnement d'une intensité proportionnelle aux difficultés qu'elles rencontrent dans ce domaine. Ceci justifie un réexamen des fonctions qu'assument le CIF et le CPF et une correction de leurs lacunes.

29. Pour tenter, sans succès, d'apaiser la CGPME une faible obligation de mutualisation pour le plan de formation (décroissante entre 0,40 et 0,10 % selon la tranche de taille) a été maintenue pour les TPE/PME.
30. Sauf l'accord nécessaire de l'employeur si la formation se fait sur le temps de travail.

e) Des acteurs multiples faiblement coordonnés

Nous passons rapidement sur ce point qui est essentiel mais qui a été abondamment traité. Le dispositif est éclaté entre de multiples décideurs (sans évoquer les règles particulières qui s'appliquent aux trois fonctions publiques).

- Les entreprises ont la maîtrise de leur plan de formation.
- Les organisations patronales et syndicales négocient des accords au niveau interprofessionnel et à celui des branches puis gèrent paritairement les ressources mutualisées dans le cadre du FPSPP et des OPCA.
- Les Régions ont une compétence de chef de file en matière de formation professionnelle.
- L'Etat transpose plus ou moins fidèlement les ANI dans des lois. Il dispose d'un appareil de formation continue qui fonctionne en situation de concurrence sous la responsabilité ou la tutelle du ministère de l'Education nationale et/ou du ministère du Travail. Il passe contrat avec les Régions.
- Pour la formation des chômeurs, l'intervenant principal est Pôle emploi dans le cadre de conventions tripartites Etat – Pôle emploi – Unédic. Cette dernière finance les deux tiers du budget de Pôle emploi.

Les réformes doivent donc être l'objet de complexes concertations et/ou négociations au sein de cette configuration multipolaire.

f) Des prestataires non évalués

Dès l'origine, l'option a été prise en faveur d'un marché concurrentiel dont on supposait qu'il serait porteur d'innovations et qu'il engendrerait une salutaire pression sur un appareil public jugé faiblement réactif à la demande. L'absence d'outils de régulation a engendré une prolifération de prestataires (plusieurs dizaines de milliers d'importance très inégale), avec une main-d'œuvre largement précarisée et une quasi-absence de contrôle sur la qualité et l'efficacité des formations. Des intérêts puissants poussent au maintien de cette opacité. De ce fait, un enjeu de la réforme réside dans la mise en place d'un dispositif d'évaluation et de certification des prestataires et des formations qu'ils proposent. Si cette nécessité est reconnue, il reste à définir le statut, public ou privé, du ou des évaluateurs et de l'instance régulatrice de l'évaluation.

1.3. L'apprentissage

Pour des raisons historiques et institutionnelles, le dossier de l'apprentissage a toujours été traité séparément de celui de la formation professionnelle continue. Pourtant, les évolutions enregistrées rendent cette coupure de plus en plus artificielle.

1.3.1. Une histoire séparée

Sans qu'il soit utile de remonter aux corporations du Moyen-Age, l'origine de l'apprentissage contemporain peut être située dans la loi Astier qui crée en 1919 une obligation pour tous les apprentis et jeunes travailleurs de moins de 18 ans de suivre des cours professionnels gratuits pendant les horaires de travail pour préparer un CAP (diplôme créé en 1911). Non financé ni contrôlé, le dispositif ne se développe pas avant la création en 1925 d'une taxe d'apprentissage dont l'entreprise peut s'exonérer en prouvant des dépenses équivalentes [31]. En même temps, le contrat d'apprentissage est créé.

31. C'est le mécanisme qui sera repris en 1971 pour la formation professionnelle continue.

Il faut attendre une loi du 16 juillet 1971, parallèle à l'autre loi du même jour évoquée précédemment relative à la formation professionnelle continue, pour que l'apprentissage trouve son statut actuel. Le contrat d'apprentissage est un contrat de travail de type particulier. De ce fait, le temps consacré au travail se déroule dans le cadre du Code du travail sous le contrôle de l'Inspection du travail. La formation hors travail est délivrée dans des Centres de formation des apprentis (CFA) financés par la taxe d'apprentissage ; elle relève de la formation initiale sous le contrôle du ministère de l'Education nationale.

1.3.2. Une réforme nécessaire

Un consensus semble régner aujourd'hui quant aux bienfaits de l'alternance pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes, surtout au bénéfice des bas niveaux de qualification. Cependant, malgré les objectifs ambitieux adoptés régulièrement par l'Etat et malgré les incitations financières qu'il a créées, l'apprentissage n'a connu qu'un médiocre développement quantitatif et dans des conditions souvent contradictoires avec les priorités affichées (Pesonel, 2017). Ces dernières années les critiques sont devenues plus incisives (Arrighi, 2011 ; Benac *et alii*, 2014 ; Cahuc, Ferracci, 2014 ; CERFA, 2017 ; Lachmann, Boisivon, 2017 ; Martinot, 2017).

a) La gouvernance

L'organigramme de l'apprentissage est plus complexe encore que celui de la formation professionnelle continue ; il est illisible pour un non spécialiste (voir Cahuc, Ferracci, 2014, p.7). Sa mise en œuvre repose sur les entreprises en ce qui concerne le temps de travail et sur les CFA en ce qui concerne la formation hors travail. Le pilotage et le contrôle voient intervenir conjointement et avec des responsabilités différentes : le ministère de l'Education nationale et le ministère du Travail du côté de l'Etat, les Régions, les Chambres consulaires, ainsi que les organisations patronales et syndicales en cas de négociations de branche. Entre le pilotage et la mise en œuvre s'insèrent quelques dizaines d'OCTA (organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage) qui allouent les ressources. Cette situation interdit toute possibilité de définition et de mise en œuvre d'une politique nationale de l'apprentissage.

b) Le public

L'apprentissage a longtemps été limité à l'accès aux diplômes de niveau V (CAP puis BEP). Avec l'argument de relever le prestige de l'apprentissage, le dispositif a été progressivement ouvert à tous les niveaux de diplôme. Ces possibilités ont été largement exploitées par les entreprises et par les établissements d'enseignement supérieur de sorte que la légère croissance tendancielle des effectifs depuis la décennie 1990 résulte de l'explosion des effectifs aux niveaux « Bac et plus » parallèlement à un recul du niveau V.

Ainsi, le thème selon lequel l'apprentissage constitue la seule voie qualifiante d'insertion pour les décrocheurs de la formation initiale est-il de moins en moins vérifié (Arrighi, 2011) : de 1992 à 2010, le pourcentage des entrées en apprentissage sans diplôme préalable est tombé de 60 à 35 % (Cahuc, Ferracci, p.1).

c) Le financement

Deux critiques principales sont adressées aux modes actuels de financement.

- Les entreprises ont la liberté d'affecter une part de leur contribution à des établissements d'enseignement supérieur et de recherche en dehors de toute activité relevant de l'apprentissage. Même si cette part a été réduite et le montant figé depuis 2014, elle représente encore 23 % de la collecte totale, ce qui relève en toute légalité du détournement de fonds.

- Les diverses incitations financières introduites par l'Etat, en particulier le bonus-malus créé en 2012 en fonction du pourcentage d'apprentis dans les effectifs de l'entreprise, ne s'appuient que sur le nombre d'apprentis quel que soit leur niveau. Cette règle est amplificatrice d'inégalités compte tenu de l'évolution de la composition de la population en apprentissage. A l'opposé, certains experts proposent de cibler les incitations sur les seules entrées pour l'obtention des premiers niveaux de qualification.

d) Contrat d'apprentissage et contrat de professionnalisation

Le contrat de professionnalisation est différent du contrat d'apprentissage par sa nature (il relève de la formation continue et non de la formation initiale) et par son contenu de formation (un minimum d'heures de formation plus faible). L'observation montre que la cartographie des usages des deux types de contrats est nettement différenciée (Arrighi, Mora, 2010). En revanche, il est difficile de découvrir une rationalité dans le tracé incertain de la frontière et dans la distribution des modes d'usage respectifs. Un débat est donc ouvert sur l'opportunité de fusionner les deux contrats.

* * *

Jusqu'alors objets de modes de régulation distincts définis par des configurations d'acteurs différentes selon des calendriers non synchrones, l'assurance chômage, la formation professionnelle continue et l'apprentissage composent désormais un bloc de réformes soumises à des processus conjoints de concertation et de négociation.

2. Les processus de concertation et de négociation

A la différence du recours aux ordonnances adopté dans l'urgence pour la réforme du Code du travail, les pouvoirs publics choisissent une procédure plus longue et plus diversifiée pour la deuxième phase de mise en œuvre du programme de travail présenté en juin 2017 par le Premier ministre. Il doit s'écouler presqu'une année entre les premières consultations et la promulgation de la loi après son examen probable par le Conseil constitutionnel.

2.1. Des rencontres bilatérales à la « feuille de route méthodologique »

Pendant l'été et en octobre, une succession de déclarations et d'entretiens donnés par le Président de la République, le Premier ministre et les ministres du Travail et de l'Education nationale préparent le terrain pour les trois séries de rencontres bilatérales au terme desquelles est publiée une feuille de route méthodologique.

2.1.1. Trois niveaux de bilatérales

Les représentants des organisations patronales et syndicales sont reçus successivement par le Président de la République les 12 et 13 octobre, puis le Premier ministre en compagnie de la ministre du Travail et du ministre de l'Education nationale du 17 au 19 octobre, enfin par la ministre du Travail les 24 et 25 octobre. Les réactions des dirigeants de ces organisations à l'issue de ces rencontres permettent d'identifier les points sur lesquels ils ont choisi de mettre l'accent, outre le rappel général de leurs positions sur les trois dossiers ouverts [32].

a) Organisations syndicales

- La CFDT approuve le calendrier et la méthode. Elle met l'accent sur la sécurisation des parcours des salariés et des chômeurs. Elle rappelle la place qui doit être

32. Dans l'ensemble de ce document de travail, les positions des organisations sont citées à partir de leurs publications et de leurs sites ainsi que de la presse spécialisée (*AEF, Liaisons sociales*).

accordée à la négociation. Elle demande le maintien du droit des salariés à une indemnisation du chômage financée par des cotisations sur les salaires.

- La CGT accepte la méthode annoncée par le gouvernement et participera aux concertations et négociations. Elle demande une « vraie distinction » entre contrat de professionnalisation (formation courte pour l'accès à l'emploi) et le contrat d'apprentissage (formation longue qualifiante). Elle rejette le passage au tripartisme pour l'assurance chômage et la formation professionnelle.
- La CGT-FO demande une négociation sur la formation professionnelle et le maintien d'une gestion paritaire de l'assurance chômage. Elle refuse la « désintermédiation » en matière de formation qui laisserait l'individu seul sans accompagnement face aux organismes de formation. De même, l'individualisation des droits doit être écartée au profit de « droits personnels définis collectivement ».
- La CFTC est satisfaite du renvoi à la négociation pour la formation professionnelle. Elle constate que l'assurance chômage relève en fait d'une forme de tripartisme, mais elle entend maintenir son caractère assurantiel.
- La CFE-CGC souhaite une phase préalable de négociation interprofessionnelle sur les trois dossiers avant leur traitement selon des méthodes différentes. Elle refuse l'étatisation de l'assurance chômage et demande le maintien de sa logique contributive. Elle s'inquiète de l'individualisation des droits à la formation.

Par ailleurs, l'UNSA met l'accent sur l'effectivité des droits et l'accompagnement. L'Union syndicale Solidaires considère que les trois dossiers se situent dans le prolongement des ordonnances avec une « cohérence globale » et que ses priorités relèvent du domaine de la mobilisation. La FSU souhaite particulièrement que l'on n'oppose pas l'apprentissage aux autres formations initiales et demande à être associée aux discussions.

b) Organisations patronales

- Le MEDEF demande que les entreprises soient « totalement maîtres d'œuvre » sur l'apprentissage. Pour la formation, il demande que les salariés ne pâtissent pas d'une priorité qui serait donnée aux demandeurs d'emploi. Sur l'assurance chômage, il s'oppose radicalement au bonus-malus et considère que le remplacement des cotisations des salariés par la CSG « rend le paritarisme bancal » [33].
- La CPME considère aussi qu'il faut « remettre l'entreprise au centre de l'apprentissage » et qu'il faut renforcer un lien financier direct entre les entreprises et les CFA. Elle n'est « pas demandeur » pour l'extension de l'assurance chômage aux indépendants et craint des effets d'aubaine dans le cas des démissionnaires.
- L'U2P est satisfaite de la méthode proposée. Elle réclame une « refondation totale de l'apprentissage » dont les contenus de formation doivent relever des branches. Elle demande un véritable contrôle de la qualité des formations. Si l'assurance chômage est soumise à un tripartisme de fait, la disparition des cotisations des salariés supprime leur légitimité pour participer à la gestion.

Au sein des organisations multi-professionnelles, la FNSEA et l'UDES mettent l'accent sur la nécessité du maintien d'un haut niveau de mutualisation en matière de formation professionnelle dans des secteurs de TPE/PME. En ce qui concerne l'assurance chômage des indépendants, les deux organisations ont des positions opposées, hostile pour la FNSEA, favorable pour l'UDES.

33. C'est hors de ces bilatérales que Pierre Gattaz a proposé de « réfléchir à une forme de contrôle journalier » des demandeurs d'emploi.

2.1.2. La feuille de route méthodologique

Le document présenté le 25 octobre 2017 par le Premier ministre [34] définit des objectifs généraux et un calendrier.

- En ce qui concerne l'apprentissage, les entreprises doivent être « au cœur du nouveau système » pour favoriser l'augmentation de leur offre de postes, ce qui implique qu'elles soient libérées des règlementations administratives. La taxe d'apprentissage et les aides doivent être simplifiées et réformées pour assurer une réponse « aux besoins à court et moyen terme des entreprises ».

  Le dossier relève d'une procédure de concertation. Des groupes de travail multipartites (partenaires sociaux, Chambres consulaires, Régions) se réuniront pour établir un diagnostic et présenter des propositions d'ici fin janvier 2018. Le gouvernement fera alors connaître sa position. La procédure est donc uniquement consultative.

- En ce qui concerne la formation professionnelle, le marché doit être structuré avec une information sur les débouchés et une certification indépendante quant à la qualité de l'offre. Les actifs doivent avoir la capacité d'accéder de manière autonome, sans intermédiaires [35], à des formations qualifiantes avec, en cas de besoin, un accompagnement pour l'élaboration de leur projet professionnel. Le compte personnel de formation constituera un support essentiel. Un effort massif sera réalisé en faveur des « demandeurs d'emploi, salariés des TPE et PME et actifs les moins qualifiés ».

  Les partenaires sociaux seront invités à ouvrir une négociation sur la formation professionnelle dans le cadre d'un document d'orientation établi par le gouvernement (procédure « Larcher »). Elle devra aboutir avant fin janvier 2018. En parallèle des concertations seront organisées avec d'autres parties prenantes, notamment les Régions.

- En ce qui concerne l'assurance chômage, elle doit devenir un régime d'accompagnement de la mobilité professionnelle, y compris dans certains cas de démission et y compris pour les travailleurs indépendants lorsqu'ils en ont besoin [36]. « Le système de financement et de contrôle doit inciter les employeurs ainsi que les demandeurs d'emploi à des comportements responsables » [37].

  Une réunion avec les partenaires sociaux permettra de rechercher des « éléments de diagnostic communs ». Elle sera l'occasion pour le gouvernement de préciser les axes de la réforme. Elle permettra de définir la procédure ultérieure [38].

Malgré les interdépendances évidentes entre les trois dossiers, ils ont donc soumis à des procédures disjointes et de nature différente.

2.2. L'apprentissage

La procédure retenue par le gouvernement pour le traitement de ce dossier est celle d'une concertation multipartite dont un rapport dégagera les résultats. Le dispositif de l'apprentissage se caractérise en effet par la multiplicité des acteurs et des institutions qui y interviennent. La concertation devait donc chercher à rapprocher un grand nombre de points de vue. Très vite les divergences d'objectifs et d'intérêts se révèlent telles qu'elles

34. « Feuille de route méthodologique pour la transformation de l'apprentissage, la formation professionnelle et l'assurance chômage ».
35. Allusion aux OPCA et Fongecif.
36. On note l'amorce d'un rétropédalage relativement à la promesse d'une généralisation de l'assurance pour les démissionnaires et les indépendants.
37. Double allusion à l'introduction du bonus-malus et au durcissement des contrôles sur la recherche d'emploi et la disponibilité.
38. Il n'y a donc pas, dans ce document, de mention explicite d'une négociation interprofessionnelle dans un domaine qui en relève depuis la création du régime en 1958 (*supra* 1.1.1).

excluent une convergence sur les orientations du rapport final. Dès lors, une curieuse dissociation des processus se développe. D'un côté, la concertation institutionnalisée s'amorce formellement pour être rapidement bloquée. De l'autre, les différents acteurs s'engagent dans des stratégies de conflits, d'alliances et de lobbying sur les pouvoirs publics. Finalement, le rapport ne peut refléter que quelques orientations communes sur ce qui n'est pas l'enjeu du conflit et reste muet sur ce dernier.

2.2.1. Le processus de concertation

Le 12 octobre, le gouvernement confie la présidence de la concertation sur la réforme de l'apprentissage à Sylvie Brunet, présidente de la section du travail et de l'emploi du CESE au titre des personnalités qualifiées [39]. Lancée le 10 novembre, la concertation devait s'achever fin janvier 2018 avec un rapport proposant un diagnostic et des pistes d'amélioration. En ouvrant le processus, Muriel Pénicaud annonce « de grandes ambitions de transformation autour de trois objectifs : rendre le système plus réactif, plus transparent et y placer l'entreprise au cœur ».

La concertation réunit « l'ensemble des acteurs de l'apprentissage ». Quarante organismes ou organisations y sont invités : les huit ministères concernés, les Régions, les organisations patronales et syndicales représentatives au niveau interprofessionnel (ainsi que l'UDES et la FNSEA du côté patronal comme l'UNSA et la FSU du côté syndical), les chambres consulaires et quelques autres organisations ou instances (par exemple, le CNEFOP [40]). Quatre groupes de travail sont constitués : parcours de l'apprenti, entreprises et apprentissage, gouvernance et financement, offre de formation et certification.

La troisième séance plénière, le 22 décembre, examine les synthèses des premiers travaux des quatre groupes au lendemain de la décision des Régions de se retirer de la concertation (*infra*) et dans un contexte de critiques croissantes des organisations syndicales sur la réalité de la concertation, notamment parce que le nombre élevé de participants laisse peu de temps à l'expression des positions et moins encore pour le débat. Sans reprendre le détail des contributions des groupes, notons qu'elles dégagent des consensus sur quelques propositions générales : améliorer l'image de l'apprentissage comme voie d'excellence ainsi que l'information et l'orientation ; accompagner le jeune et l'entreprise dans la définition du projet ; former les maîtres d'apprentissage ; accroître la place des branches ; maintenir le caractère national des diplômes et accélérer leur rénovation. Les rapports des groupes dégagent ensuite des « nuances » et des « dissonances ». Ils identifient des « oppositions fondamentales » principalement sur la gouvernance et le financement : transfert complet des responsabilités et des financements vers les branches ou maintien d'une gouvernance régionale quadripartite ; instauration d'un financement « au contrat » selon une logique de marché ; mais aussi : préapprentissage à partir de 15 ans ; dérogation à la durée minimale de formation de 400 heures ; fusion des contrats d'apprentissage et de professionnalisation et de leurs modes de financement ; rôle décisionnaire des branches en matière de certification.

Compte tenu de ce bilan intermédiaire clairement non consensuel et des critiques et défections enregistrées, la présidente décide de supprimer les réunions des quatre groupes de travail prévues début janvier 2018. Elle annonce d'abord qu'un pré-rapport de synthèse sera présenté et discuté le 18 janvier en séance plénière. Finalement, le rapport est rendu public le 30 janvier sans avoir été discuté (*infra* 2.2.3). Avant d'en résumer le contenu, il est nécessaire d'évoquer la bataille qui s'est déroulée en parallèle durant les trois mois précédents et qui explique les silences du rapport.

39. Sylvie Brunet après une carrière professionnelle de DRH a exercé des activités de conseil au sein de la société Alixio (créée par Raymond Soubie).
40. Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles.

2.2.2. Une bataille parallèle

Les acteurs concernés par l'apprentissage ne sont pas seulement multiples, ils sont aussi profondément hétérogènes dans leur statut, leurs intérêts, leur positionnement institutionnel et fonctionnel.

a) Les Régions contre les branches professionnelles

Dès le 3 novembre 2017, les Conseils régionaux, qui craignent d'être cantonnés dans la seule formation des demandeurs d'emploi, affirment leur volonté de conserver leur rôle pilote dans l'apprentissage en tant que porteurs d'une vision globale et représentants de l'intérêt général [41]. Mettre les branches professionnelles « au cœur de l'apprentissage » serait facteur d'amplification des inégalités en fonction de leurs ressources et de juxtaposition d'approches partielles. Le 20 décembre, le ton se durcit [42]. Dans une lettre au Premier ministre [43], le président de *Régions de France*, Hervé Morin, regrette que le gouvernement ait « choisi de s'aligner sur la position défendue par une partie du MEDEF national en confiant l'apprentissage aux branches professionnelles » par l'intermédiaire d'un financement des OPCA. Au terme d'une longue argumentation justifiant la compétence transversale et la fonction de péréquation des Régions, il annonce que « les régions suspendent leur participation au processus de concertation (*supra*) qui n'en constitue pas un et ont décidé de sursoir à tous leurs projets d'investissement dans les CFA ». Cependant, après une rencontre avec le Premier ministre, le 15 janvier 2018, Hervé Morin, considère que « les fils du dialogue sont renoués » et qu'a été acté « le principe du maintien d'un pilotage public de l'apprentissage par les régions » [44]. Toutefois le 19 janvier *Régions de France* estime ne pas avoir obtenu un droit de regard sur l'ouverture des CFA et la ministre du Travail confirme que les arbitrages ne seront rendus que mi-février. Le 23 janvier, les Régions unanimes confirment leur intention de quitter le système d'apprentissage si le gouvernement, pour répondre aux demandes du MEDEF et de l'UIMM, accepte de le « privatiser » (c'est-à-dire de le transférer aux branches professionnelles).

b) Des flottements entre organisations patronales

Dès l'ouverture du dossier, le MEDEF et de la CPME soutiennent une gestion exclusive de la taxe d'apprentissage par les OPCA et un financement « au contrat ». De son côté, l'U2P met l'accent, le 14 décembre, sur la nécessité de l'affectation « d'une partie significative de la taxe » à la péréquation entre branches selon leurs ressources et leur nombre d'apprentis ainsi que sur la légitimité de l'intervention des Régions « notamment pour répondre aux enjeux de proximité et d'aménagement du territoire » ; elle s'oppose aussi au financement « au contrat ».

Cependant, le 22 décembre, les trois organisations rétablissent un semblant d'unité en publiant un communiqué de presse commun [45] rédigé en termes très généraux. Il souligne que les entreprises doivent être « au cœur du dispositif en s'engageant pour recruter plus de jeunes apprentis et en prenant en charge le financement de leur formation » et que le défi vital du développement de l'apprentissage doit être relevé conjointement par « entreprises, organisations syndicales, régions, Education nationale ». Curieusement, le texte ne mentionne à aucun moment le rôle des branches.

41. Lettre du 3 novembre 2017 des présidents de Région au Premier ministre suivie d'un document de propositions du 8 novembre (***Régions de France***, 2017).
42. A la suite d'un article paru dans Les Echos du 18 décembre qui annonce un projet gouvernemental de financement de l'alternance (contrat d'apprentissage et contrat de professionnalisation) par une taxe unique de 0,85 % de la masse salariale dont la gestion serait confiée aux branches professionnelles. Les Régions perdraient les 51 % de la taxe d'apprentissage qui leur revenaient jusqu'alors.
43. Lettre du 20 décembre 2017 du président de ***Régions de France*** au Premier ministre.
44. Ce revirement provoque l'ire du MEDEF et de la CPME qui suspendent leur participation non seulement à la concertation sur l'apprentissage mais aussi aux négociations sur la formation professionnelle compte tenu de leur interdépendance (*infra* 2.3.2).
45. CPME, MEDEF, U2P, « Apprentissage. Mobilisons-nous pour lutter contre le chômage des jeunes », 22 décembre 2017.

Le 30 janvier, un nouveau rebondissement résulte d'un accord entre la CPME et *Régions de France* sur cinq axes de réforme de l'apprentissage [46]. Cette orientation commune est proche que celle qu'ont définie les Régions avec les Chambres des Métiers et de celle de l'UPA. Elle préconise notamment « des contrats d'objectifs et de moyens entre les régions, les branches et l'interprofessionnel » et l'existence d'une « péréquation régionale avec une ressource dynamique spécifiquement dédiée aux régions ».

Remarquons que, de leur côté, les trois organisations d'employeurs multi-professionnelles (UDES, UNAPL et FNSEA) ont présenté le 20 décembre des propositions communes sur l'apprentissage. Elles demandent notamment le « rapprochement » du contrat d'apprentissage et du contrat de professionnalisation et une redéfinition de la répartition financière de la taxe d'apprentissage « en priorisant les branches et les entreprises ».

c) Des formateurs, des gestionnaires et des utilisateurs partagés

Le congrès de la Conférence des grandes écoles (5-6 octobre) décide une mobilisation générale pour défendre le « hors quota » de la taxe d'apprentissage qui finance annuellement pour 400 M€ des formations à temps plein de l'enseignement supérieur, dont 120 à 130 M€ pour les seules grandes écoles.

De son côté, la FNADIR (Fédération nationale des directeurs et directrices de CFA) estime que le transfert des CFA aux branches serait « une catastrophe en termes d'équité et de développement de l'apprentissage ». A ses yeux, seules trois branches (automobile, BTP, métallurgie) ont la capacité d'organiser l'apprentissage à l'échelle nationale et territoriale. La Région est la seule à avoir une vision d'ensemble transversale. Cependant, quelques jours plus tard, à la suite de tensions internes entre les CFA financés par une branche ou une entreprise et ceux qui relèvent de l'interprofessionnel ou de l'artisanat, la fédération atténue fortement la brutalité de ses formulations

Le 9 novembre c'est le tour de l'APCMA (Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat) de présenter sept propositions avec, en particulier, la création d'un salaire minimum légal de l'apprenti, le refus de la fusion avec le contrat de professionnalisation, la création d'un sas de préparation à l'apprentissage en CFA. Le 25 janvier 2018, elles affirment que « l'apprentissage s'inscrit au cœur des stratégies régionales ».

Le 14 décembre puis le 26 janvier 2018, les Chambres de commerce et d'industrie prennent la défense du système de gouvernance existant contre le transfert de la collecte de la taxe d'apprentissage aux branches qui engendrerait des déséquilibres massifs entre les ressources financières et le nombre d'apprentis et qui mettrait en danger les CFA interprofessionnels.

Le 29 janvier, l'ANDRH (Association nationale des directeurs des ressources humaines), après une enquête réalisée en novembre-décembre 2017 auprès de ses adhérents [47], constate qu'ils sont très majoritairement favorables à un pilotage de l'alternance par les branches professionnelles et à la fusion du contrat d'apprentissage et du contrat de professionnalisation.

Il est facile d'imaginer les difficultés auxquelles se heurte la présidente lorsqu'il s'agit de rédiger un rapport de synthèse.

46. Déclaration commune ***Régions de France*** – CPME, 30 janvier 2018.
47. 504 répondants sur 5 000 adhérents.

2.2.3. Le rapport de synthèse

Le rapport de Sylvie Brunet présenté le 30 janvier est muet, sauf à en souligner « la trop grande complexité », sur les questions de financement et de gouvernance qui ont été depuis deux mois au centre de la bataille que nous venons d'évoquer. Il contient 44 propositions d'ambition inégale (Brunet, 2018) : améliorer l'information des jeunes et des familles, créer un « sas » de préparation à l'apprentissage, accompagner les jeunes tout au long du parcours, réduire les freins réglementaires [48], valoriser le rôle des maîtres d'apprentissage, lier le salaire de l'apprenti non plus à l'âge mais au niveau de diplôme préparé, confier aux branches professionnelles l'élaboration des référentiels d'activité professionnelle et leur donner un pouvoir de co-décision sur les référentiels de compétences, recentrer les diplômes professionnels autour de socles rattachés à des familles de métiers… Enfin, compte tenu de la multiplicité des acteurs, il est proposé la création d'un Agence de l'apprentissage chargée de l'impulsion de la politique publique.

Mise à part la CGT qui dénonce « le retour d'un contrat première embauche étendu à toutes les classes d'âge » et « un camouflet de concertation mortifère pour l'enseignement professionnel », les autres syndicats adoptent des positions nuancées. Ils approuvent généralement ce qui concerne l'information, l'accompagnement, le rôle des maîtres d'apprentissage. Pour le reste, chaque organisation détaille ses points d'accord, ses réserves et ses désaccords. Enfin, le silence du rapport sur les conflits centraux est souligné, chacun étant conscient qu'ils relèvent de l'arbitrage gouvernemental.

* * *

Le contraste est évident entre, d'une part, le large consensus qui semblait initialement se construire autour du développement et de la revalorisation de l'apprentissage et, d'autre part, la violence des conflits qui se nouent, principalement mais pas seulement entre le MEDEF et les Régions, autour de la gouvernance et du financement. Les enjeux d'argent et de pouvoir paralysent une pseudo-concertation. L'arbitrage est renvoyé aux choix du gouvernement. Les questions centrales qui auraient dû porter sur l'offre de formation (qualité, localisation sectorielle et spatiale), sur le statut des apprentis et sur leurs trajectoires de formation, de certification et d'insertion professionnelle sont passées à l'arrière-plan.

2.3. La formation professionnelle continue

Dès le 3 mars 2017, les présidents et vice-présidents du COPANEF [49] et du FPSPP réagissent aux déclarations du candidat Macron qui avait annoncé vouloir dessaisir les partenaires sociaux de la gestion des fonds de la FPC en raison de « conflits d'intérêts manifestes ». Ils mettent l'accent sur « l'efficience et la transparence de la gestion ». Le 9 juin, les mêmes auteurs, s'exprimant cette fois au nom des organisations qui composent les deux structures paritaires, renforcent leur argumentation sur le thème de la transparence et rappellent les avancées apportées par la loi du 5 mars 2014.

Le 14 septembre, Muriel Pénicaud annonce une concertation quadripartite (incluant les Régions) et souhaite une négociation interprofessionnelle sur la FPC. Le 5 novembre, elle écarte toute perspective de « réformette » ; tout en critiquant des systèmes trop rigides et trop lents, elle reste encore dans les généralités.

48. Du chapitre « Entreprise et apprentissage », on peut extraire les propositions suivantes :
- N° 16 : Autoriser la branche BTP par accord collectif étendu à déroger à la durée de travail journalière de huit heures ou à la durée hebdomadaire de 35 heures sans autorisation de l'inspecteur du travail dans les limites fixées par la loi.
- N° 17 : Etendre à minuit l'autorisation de travail de nuit pour les apprentis mineurs de l'hôtellerie-restauration.
- N° 21 : Supprimer le passage obligatoire devant le conseil des prud'hommes (en l'absence d'accord amiable sur la rupture) tout en conditionnant la rupture du contrat d'apprentissage pour faute grave ou inaptitude à l'intervention préalable d'un tiers en la personne d'un représentant du personnel de l'entreprise ou du conseiller du salarié.

49. Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation.

2.3.1. Le document d'orientation

Dans sa forme, le document d'orientation du 15 novembre 2017 est construit comme un diagnostic qui conduit à poser plusieurs séries de questions soumises à la négociation interprofessionnelle. Cependant, entre le diagnostic et les questions, des priorités sont énoncées d'une manière suffisamment ferme et détaillée puisqu'il puisse sembler que les partenaires sociaux ne soient guère interrogés que sur leurs modalités de mise en œuvre.

En premier lieu, le document définit un triple enjeu auquel correspond un partage des responsabilités.

- « Investir massivement dans la formation et les compétences » relève d'abord de la responsabilité des entreprises où c'est un thème du dialogue social. L'Etat doit « dessiner un cadre légal et financier propice ».
- « Donner à chacun la liberté de choisir et la capacité de construire son parcours professionnel » relève « de la responsabilité conjointe de l'Etat et des partenaires sociaux ».
- « Protéger les plus vulnérables » relève avant tout des pouvoirs publics, « c'est-à-dire de l'Etat, mais surtout des Régions ».

En second lieu, le document explicite cinq objectifs du gouvernement et les options « sur lesquelles les partenaires sociaux sont appelés à négocier ».

- Le compte personnel de formation doit sortir d'une logique de prescription de la formation. Il doit être « l'unique droit personnel », ce qui semble impliquer la mort du congé individuel de formation (CIF) [50]. Il doit être utilisable sans intermédiation obligatoire après disparition des listes de formations éligibles. Enfin sa mesure en heures doit disparaître parce qu'inadaptée aux nouveaux modes de formation.
- Pour la formation des demandeurs d'emploi dans le cadre du « plan d'investissement compétences », la contribution des partenaires sociaux sera doublée au moyen d'un « prélèvement pouvant atteindre 0,3 % de la masse salariale » [51].
- Dès lors que l'entretien des compétences et de l'employabilité des salariés relève de la responsabilité de l'entreprise, il faut simplifier le plan de formation (au sein duquel la période de professionnalisation « a vocation à disparaître ») et redéfinir la notion d'acte de formation, compte tenu de l'impact de la digitalisation. Une part de la mutualisation, le cas échéant asymétrique, doit être maintenue au profit des TPE/PME.
- Sur les formations en alternance, si le document reprend les critiques traditionnelles et affirme la nécessité d'une « révolution copernicienne », il ne contient pas de projet précis sauf indirectement en soulignant que la coexistence du contrat d'apprentissage et du contrat de professionnalisation « participe de la complexité et au final du manque d'attractivité de la formation en alternance » [52].
- Par ailleurs, « un enjeu transversal et systémique » relie la rénovation du système des certifications professionnelles afin de le rendre plus réactif et modulaire, la certification des organismes de formation pour assurer la transparence de l'offre et

50. Le 22 décembre, une dépêche *AEF* (n° 577733) résume les conclusions d'un rapport non public de la Cour des comptes sur « le CIF et les Opacif ». Si elle émet diverses critiques et propositions d'améliorations, la Cour ne met pas en cause l'existence du CIF qui constitue à ses yeux « un droit social » et « la seule réponse actuelle au besoin des salariés de suivre des formations longues et qualifiantes ».
51. Une contribution directe des entreprises remplacerait donc la contribution du FPSPP au financement de la formation des demandeurs d'emploi.
52. Ce volet implique, selon le document d'orientation, une coordination avec la procédure de concertation qui se déroule parallèlement sur l'apprentissage (*supra* 2.2.1).

enfin la création d'un droit à l'accompagnement pour permettre des choix individuels éclairés sur un marché fiable.

2.3.2. La négociation interprofessionnelle

Le 17 novembre, les organisations patronales et syndicales fixent la méthode, le calendrier et les cinq thèmes de la négociation : droits et accompagnement ; alternance, entreprises et expression des besoins ; certification et qualité ; gestion des parcours professionnels et GPECT [53] ; gouvernance et financement. Il s'agit donc d'une réorganisation des thèmes proposés par le document d'orientation.

a) Une phase d'inventaire thématique des objets de négociation

Quatre réunions y sont consacrées.

En ce qui concerne « les droits et l'accompagnement », la discussion ne s'ouvre pas, contrairement à l'habitude, sur la base d'un document patronal. Ce sont les syndicats qui s'expriment devant un patronat discret. Un consensus se dégage sur plusieurs points de principe. En premier lieu, la non monétarisation du compte personnel de formation (CPF) contrairement à la position du document d'orientation ; l'unité de base resterait l'heure avec, si nécessaire, des calculs d'équivalence. En second lieu, les formations longues de conversion qu'offrait le congé individuel de formation (CIF) doivent être maintenues et deviendraient un deuxième étage du CPF [54]. En troisième lieu, l'accompagnement requiert un renforcement du Conseil en évolution professionnelle (CEP), mais ici des divergences risquent d'apparaître sur son mode de financement.

Le thème « certification et qualité » est abordé dans un deuxième temps. Face à l'injonction gouvernementale de supprimer les listes de formations éligibles au CPF, les réactions syndicales sont partagées : quel mécanisme de substitution pour maintenir des exigences de qualité et pour réguler les volumes en fonction du financement ? Par ailleurs, les syndicats s'opposent à la proposition du MEDEF de créer une « agence de la qualité et de l'évaluation » qui serait indépendante et composée de personnalités qualifiées. Tous reconnaissent la réalité du problème posé par la faible coordination entre les multiples « observatoires prospectifs des métiers et des qualifications » compétents pour les branches ou les territoires.

A l'occasion du thème « alternance et entreprises », plusieurs syndicats reviennent à la charge sur la revendication de négociation du plan de formation que le MEDEF refuse. Il propose seulement de le transformer en « plan de développement des compétences ». Un accord se dégage sur le maintien d'une mutualisation du financement des formations au profit des TPE-PME. Enfin, les premiers échanges sur l'alternance posent le problème de la coordination avec la concertation multipartite sur l'apprentissage qui se déroule en parallèle (*supra* 2.2.1).

Lors de cette réunion, les organisations syndicales manifestent leur frustration devant l'absence d'ouverture d'une véritable négociation du fait de l'absence de propositions des organisations patronales. Il est convenu de revoir le plan de travail initial et de fixer, lors de la réunion du 20 décembre, les « axes stratégiques » du futur ANI sur la base d'un « projet d'architecture » présenté par le patronat.

53. Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au niveau territorial.
54. Sur ce point, l'apparence de consensus laisse de côté une difficulté essentielle qui tient à la différence de nature entre les deux dispositifs bien mise en évidence par une note de Jean-Marie Luttringer (Luttringer, 2017 et 2018b). Le CIF relève d'une logique de mutualisation : les contributions obligatoires des entreprises alimentent des fonds paritaires qui accueillent les demandes des salariés et en satisfont une partie en fonction de leurs priorités et de leurs ressources. Le CPF obéit à une logique de capitalisation individuelle, dont l'unité de compte est l'heure de formation : chaque actif accumule des droits (apports de l'employeur, abondements divers…) qu'il peut décider d'utiliser au moment qui lui convient. L'absorption du CIF dans le CPF suppose donc une source de financement mutualisé des formations longues au-delà du plafond actuel de 150 heures.

Sous le thème imprécis de l'« expression des besoins », diverses questions sont abordées : les synergies entre les observatoires sectoriels et régionaux des métiers et des qualifications ; l'élargissement de la définition de l'action de formation incluant l'usage des nouvelles technologies et la formation en situation de travail ; l'objectif certifiant du CPF…

b) La construction d'un projet d'ANI

Entre le 20 décembre 2017 et le 22 février 2018, une longue succession de séances de négociation aboutit à un compromis qui était apparu longtemps improbable.

La première esquisse patronale

Conformément à l'engagement pris, la délégation patronale met en discussion le 20 décembre un « projet de plan d'ANI ». Il a fallu deux réunions intermédiaires aux organisations patronales pour arbitrer entre elles leurs désaccords, principalement sur la réforme de l'apprentissage (*supra* 2.2.2). Le canevas finalement proposé est pleinement compatible avec le document d'orientation du gouvernement [55]. Il définit quelques orientations majeures [56].

- Placer l'entreprise « au cœur » du système constitue un leitmotiv du projet qu'il s'agisse de la définition des besoins en compétences, de celle des certifications professionnelles, du dialogue social sur la formation.
- Les branches professionnelles sont « au cœur » de la politique d'alternance avec une « liberté de décision » sur l'offre de formation. Une « contribution unique » finance l'alternance avec un système de péréquation au niveau interprofessionnel.
- Le plan de formation est transformé en « plan d'entretien et de développement des compétences ». En son sein, la distinction entre actions d'adaptation au poste de travail et actions de développement des compétences est supprimée. Le plan fait seulement l'objet d'une consultation du Comité social et économique (CSE) dans le cadre des consultations annuelles, sauf dans le cas des entreprises d'au moins 300 salariés où il est intégré dans la négociation sur la GPEC (sans changement par rapport à la législation actuelle).
- La mutualisation des financements n'est conservée que pour les TPE-PME.
- Le CPF, avec ses abondements, constitue le seul dispositif mobilisable « quel que soit le projet professionnel de l'individu », ce qui implique la disparition du CIF.
- Une contribution unique est dédiée au financement des formations pour les demandeurs d'emploi.
- S'il est prévu d'adresser « des demandes spécifiques à l'Etat » sur le contenu du projet de loi, il n'est envisagé qu'une « concertation avec les Régions ».

Les syndicats sont unanimes pour critiquer un texte à leurs yeux centré sur les seuls besoins des entreprises et demandent la prise en compte des besoins des personnes et de la construction des parcours.

55. Sauf sur le maintien du calcul en heures des droits inscrits au CPF.
56. Ce même 20 décembre, les trois organisations d'employeurs multi-professionnelles (UDES, FNSEA, UNAPL) publient leurs positions communes sur la formation professionnelle (voir ***supra*** 2.2.2 leurs positions sur l'apprentissage). Elles retiennent notamment comme objectifs :
- le ciblage vers les publics les plus fragiles,
- la consolidation du rôle des OPCA,
- une fusion sous conditions du CPF et du CIF,
- une mutualisation du financement du plan de formation pour les TPE-PME,
- le renforcement du poids des branches professionnelles dans le cadre du quadripartisme.

De lentes avancées

- Le 12 janvier, les négociateurs examinent un nouveau texte patronal [57] qui, après un « pré-préambule », traite de la 3e partie du projet d'ANI : « Connaître les besoins ».
  - Le « pré-préambule » est censé répondre aux critiques syndicales (*supra*) en mettant formellement sur le même plan les besoins des individus, des entreprises, des territoires et de la nation. Cependant, il s'agit toujours de placer « l'entreprise au cœur du système de formation professionnelle » tout en rendant l'individu « acteur de son parcours professionnel ».
  - Sous le titre « Connaître les besoins », il n'est question que des besoins des entreprises, domaine dans lequel « la branche professionnelle est le niveau le plus adapté ». L'outil central est constitué par les Observatoires prospectifs des métiers et des qualifications (OPMQ) qui doivent être renforcés et adopter des bases communes pour permettre la consolidation de leurs résultats L'harmonisation doit aussi s'opérer avec les travaux des Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (OREF).
  - Le projet propose une nouvelle définition élargie de « l'action de formation » [58] qui englobe les fonctions d'accompagnement, d'évaluation et de validation et qui rend possible le passage d'une « logique de volume » à une « logique de résultats ».
  - Enfin l'entreprise est « au cœur de la définition des certifications professionnelles ». Les partenaires sociaux ont la responsabilité de la définition des référentiels métiers. La certification est dissociée de la formation ; elle doit être simplifiée [59]. Elle est « pilotée » par les partenaires sociaux lorsqu'elle vise l'accès à l'emploi et « co-pilotée » s'il s'agit de formations initiales.

Les syndicats écartent la discussion du pré-préambule qui, à leurs yeux, ne pourra être rédigé qu'au terme de la négociation. Faute de temps, la certification est renvoyée à la séance suivante ; un groupe technique paritaire est mis en place pour approfondir ce point. Seules deux questions sont abordées au cours de la séance.

- Quant à la définition de l'action de formation, les syndicats critiquent la position patronale à leurs yeux trop centrée sur l'entreprise. Ils rejettent l'élargissement de cette définition à certaines « actions assimilées » (bilans de compétences, VAE [60], actions d'accompagnement vers l'emploi, orientation, CEP…). Il est convenu qu'ils préparent des contrepropositions pour la réunion du 19 janvier sur la base d'une position conjointe de la CFDT et de la CGT-FO présentée en séance. Cette définition précisera les conditions de « reconnaissance sociale » des compétences acquises par la formation [61].
- Quant à l'évaluation des besoins, la discussion doit engendrer une nouvelle rédaction qui renforcerait le rôle politique des Commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE) et des OPMQ, donc la responsabilité des branches, ainsi que la place du quadripartisme pour l'identification des besoins au niveau des territoires.

- Dénonçant un accord présumé entre le gouvernement et les Régions sur l'apprentissage dont le contenu n'a pas été rendu public (*supra* 2.2.1), le MEDEF et la CPME suspendent le 18 janvier non seulement leur participation à la concertation

57. « Projet ANI Formation 12/01/2018 ».
58. « L'action de formation est un processus d'apprentissages formels et informels en vue d'un résultat prédéfini, par rapport à des objectifs identifiés pour l'individu et pour l'entreprise ou le marché du travail ».
59. Par exemple, par la disparition des listes de formations éligibles au CPF.
60. Validation des acquis de l'expérience.
61. Les cinq organisations syndicales ont ensuite trouvé un accord sur une définition commune de l'action de formation.

sur l'apprentissage, mais aussi à la négociation sur la formation professionnelle compte tenu de l'imbrication des deux dossiers. Les acteurs sociaux semblent alors converger sur la nécessité d'une discussion quadripartite pour débloquer la situation. Les séances de négociation prévues pour le 19 et le 26 janvier sont annulées. Après l'achèvement de la concertation sur l'apprentissage et la présentation du rapport de Sylvie Brunet, le MEDEF et la CPME considèrent qu'ils ont obtenu de la part du gouvernement les éclaircissements qu'ils demandaient [62].

- La reprise de la négociation, le 2 février, porte sur un texte de la délégation patronale qui concerne la 2e partie du projet d'accord : « Répondre aux besoins de recrutement : l'insertion professionnelle par l'alternance comme voie à privilégier pour l'accès à l'emploi ». Sans surprise, il est réaffirmé le rôle des branches et des entreprises « au cœur du système ». Avec les Régions, il n'est envisagé que des « pactes d'objectifs partagés » ; ils porteraient sur l'analyse des besoins grâce à la confrontation des travaux des OPMQ et des OREF. Une contribution unique financerait l'alternance et serait gérée par les seuls OPCA [63]. Un « processus d'assurance qualité des centres de formation » serait conçu et mis en place par les partenaires sociaux. La négociation progresse peu au cours de cette séance. Un accord se dessine sur une contribution unique pour l'alternance et sur un mécanisme de péréquation pour les CFA interprofessionnels et les branches à faibles ressources.
- La séance du 7 février porte sur « les droits et l'accompagnement à la formation ». Le droit à l'accompagnement s'appuierait sur un Conseil en évolution professionnelle (CEP) rénové, mais le texte patronal reste flou sur le mode de financement de sa gratuité qui est réclamée par tous les syndicats. Le CPF, géré par les OPCA, regrouperait l'ensemble des droits individuels à la formation après absorption du CIF. Il pourrait contribuer à des projets cofinancés avec l'employeur. La discussion conduit à ouvrir la possibilité d'un quasi-doublement des droits des salariés. Le « plan d'adaptation et de développement des compétences » remplacerait le plan de formation de l'entreprise ; il ne serait soumis qu'à une consultation du CSE [64] dans les entreprises d'au moins 50 salariés (sauf son intégration à la négociation triennale sur la GPEC dans les entreprises d'au moins 300 salariés). C'est, depuis l'origine, un objet de conflit avec les syndicats.
- La séance du 9 février ne porte que sur la gouvernance. La fusion du COPANEF et du FPSPP en une instance de gouvernance paritaire des politiques d'emploi et de formation semble devoir faire l'unanimité. Il restera à préciser les modes d'articulation avec le quadripartisme au sein du CNEFOP.
- La séance du 14 février porte sur un projet d'accord presque complet qui, pour la première fois, comporte un chapitre sur le financement de la formation : la contribution unique serait de 1,23 % pour les entreprises de moins de 11 salariés et de 1,68 % au-delà [65]. C'est sur ce point que les désaccords se concentrent. Le point principal est le niveau de financement du nouveau CPF qui doit absorber le CIF. Le taux de cotisation proposé par le patronat (0,275 % pour les entreprises de 11 à 49 salariés et 0,35 % au-delà) est inférieur à la somme des taux qui alimentent actuellement les deux dispositifs (0,40 %). De plus, les syndicats critiquent l'absence de financements dédiés d'une part au CEP, d'autre part, aux OPMQ. L'impression

62. Rappelons que, tenant compte des désaccords constatés, le rapport de Sylvie Brunel refuse explicitement de prendre position sur les questions de gouvernance et de financement de l'apprentissage (*supra* 2.2.3).
63. Sur ce point, l'U2P a aussitôt fait connaître son désaccord. A ses yeux, il est indispensable que les Régions « continuent à être l'interlocuteur financier des CFA interprofessionnels et multibranches ».
64. Comité social et économique.
65. Ces taux correspondent à la somme de la taxe d'apprentissage (0,68 %) et de la contribution obligatoire actuelle pour la formation professionnelle continue (0,55 % pour les entreprises jusqu'à 10 salariés et 1 % au-delà).

globale est cependant que des avancées sur le financement permettraient d'aboutir à un accord dont seule la CGT dénonce le contenu envisagé.

- La séance du 16 février, présentée initialement comme conclusive, s'ouvre sur des propositions patronales concernant le financement. Le seul changement notable concerne le CPF : à cotisation totale inchangée, la contribution des entreprises de 50 salariés et plus serait portée de 0,35 à 0,40 % (sans changement pour les moins de 50) en échange d'une réduction de leur contribution au financement de l'alternance. Diverses autres modifications de moindre importance sont proposées. La discussion permet d'enregistrer certaines avancées [66]. Ainsi, l'alimentation annuelle du CPF serait portée de 24h à 35h (55h pour les salariés peu qualifiés). Sur 0,4 % de la cotisation qui alimente ce dispositif, 0,1 % serait explicitement affecté au « CPF de transition » qui se substituerait au CIF. Au terme de la réunion, il apparaît que, hormis pour la CGT, les bases d'un accord se dessinent. Notons cependant que certains syndicats, notamment la CFDT et la CFE-CGC, affirment qu'avant de signer, ils apprécieront l'équilibre global qui s'établira entre les trois dossiers qui progressent en parallèle.
- A l'ouverture de l'ultime séance de négociation, le 21 février, outre les points de désaccord en suspens, il reste à examiner pour la première fois trois des cinq chapitres de l'accord : le préambule, la qualité de la formation et les mesures transitoires entre les deux régimes. Alors que l'on se situe aussi à la veille de la séance conclusive de la négociation sur l'assurance chômage, chaque participant perçoit le poids d'un tripartisme masqué qui trouve ici une nouvelle illustration. Aussi bien pour le chômage que pour la formation, les discussions sur le contenu d'éventuels accords et les décisions futures de signature sont ou seront conditionnées par les hypothèses et par les informations (publiques ou confidentielles) relatives aux décisions finales de l'Etat. L'enjeu d'un accord, pour les organisations qui le souhaitent, ne porte pas seulement sur son contenu, mais aussi (et peut-être surtout) sur la fonction de protection que l'on peut espérer lui voir jouer à l'égard d'interventions perturbatrices de l'Etat. C'est en référence à ce contexte qu'il faut apprécier le compromis final établi le 22 février. Il se conclut par la demande à l'Etat « que toutes les dispositions du présent accord soient reprises dans la loi ».

2.3.3. L'ANI du 22 février 2018

Il est impossible de résumer un texte de 52 pages qui balaie tous les dispositifs et toutes les institutions de la formation professionnelle continue [67]. Seuls sont retenus ici les points qui représentent des innovations significatives, ceux qui ont été l'objet de conflits et de compromis, ceux qui s'écartent du document d'orientation établi par le gouvernement.

a) Les points essentiels de l'ANI

Le compte personnel de formation

- Le CPF absorbe le CIF. Ce dernier ne constitue plus qu'une modalité du CPF dédiée aux transitions professionnelles.
- L'alimentation du CIF 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.

66. La CGT a quitté la négociation lorsque, dans la deuxième partie de la séance, la participation a été réduite aux seuls chefs de file des délégations.
67. « Accord national interprofessionnel pour l'accompagnement des évolutions professionnelles, l'investissement dans les compétences et le développement de l'alternance », 22 février 2018.

- Le financement est assuré par une contribution de 0,275 % pour les entreprises de 11 à 49 salariés et 0,40 % au-delà.
- Sur ce montant, une fraction de 0,10 % est affectée aux CPF « transitions professionnelles ».

Le conseil en évolution professionnelle

- Le CEP est un dispositif d'accompagnement gratuit accessible à tout salarié à tout moment de son parcours professionnel.
- Son financement est assuré par l'affectation de 2,75 % du montant global des ressources versées au titre de la formation.
- Le réseau des opérateurs du CEP à destination des salariés sera constitué sur la base d'appels à candidatures régionaux émis par les COPAREF [68] sur la base d'un cahier des charges élaboré par le COPANEF puis proposé au CNEFOP pour une validation quadripartite. Les actuels opérateurs (Pôle emploi, Missions locales, APEC, Cap Emploi, Fongecif-Opacif) pourront candidater après avoir été évalués.

L'alternance

- « Dès lors qu'elle se déroule dans le cadre d'un contrat de travail, il est de la responsabilité des partenaires sociaux de piloter le dispositif d'alternance en partenariat avec les régions et l'Etat ». « Les branches professionnelles se voient confier la politique d'alternance ».
- Un schéma régional de développement de l'alternance présente « les engagements réciproques des branches professionnelles, des Régions et de l'Etat ».
- 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 (*supra* 2.3.1) la question de leur fusion. 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). Une partie (0,21 % de la masse salariale) fait l'objet de péréquation pour garantir la prise en charge de tous les contrats.
- Le financement des CFA passe d'une logique de subvention à un paiement au contrat.

La contribution de formation

- Elle regroupe la taxe d'apprentissage et les antérieures cotisations obligatoires pour la formation professionnelle continue par addition de leurs taux actuels soit 1,23 % jusqu'à 10 salariés et 1,68 % au-delà.
- La collecte et la gestion sont assurées par les OPCA, contrairement au souhait gouvernemental d'une suppression de l'intermédiation avec une collecte par l'URSSAF et une gestion du CPF par la Caisse des dépôts.

Certification

L'accord affirme « une responsabilité paritaire dans la refondation du système de certification professionnelle » et le renforcement du rôle des branches professionnelles, notamment dans la co-construction des diplômes.

68. Comités paritaires régionaux de l'emploi et de la formation.

Gouvernance

Le COPANEF est « l'instance unique de gouvernance politique paritaire nationale et interprofessionnelle en matière d'emploi et de formation professionnelle ». Il absorbe le FPSPP qui devient l'une de ses commissions.

Financement

Le tableau 1 ci-dessous, qui regroupe les données relatives aux différents dispositifs, permet d'apprécier la complexité du compromis final et d'identifier, pour partie approximativement, les déplacements de financement qui sont opérés relativement au précédent ANI du 14 février 2013 et à sa loi de transposition du 5 mars 2014.

Tableau 1. Dépenses obligatoires de formation professionnelle continue

Comparaison des ANI de 2013 et 2018
(en pourcentage de la masse salariale)

ANI du 14 février 2013 et loi du 5 mars 2014			ANI du 22 février 2018		
Nombre de salariés*	**Détail des contributions**	**Total****	**Nombre de salariés***	**Détail des contributions**	**Total****
1-9	Plan : 0,40 Prof. : 0,15	0,55	1-10	DC/TPE : 0,55 Alt. : 0,68	1,23
10-49	Plan : 0,20 Prof. : 0,30 CPF : 0,20 CIF : 0,15 FPSPP : 0,15	1,00	11-49	DC/PME:0,30 Alt. : 0,725 FIPT : 0,08 CPF : 0,275 Form.DE: 0,30	1,68
50-299	Plan : 0,10 Prof. : 0,30 CPF : 0,20 CIF : 0,20 FPSPP : 0,20	1,00	50-299	DC/PME : 0,10 Alt. : 0,80 FIPT : 0,08 CPF : 0,40 Form.DE : 0,30	1,68
300+	Prof. : 0,40 CPF : 0,20 CIF : 0,20 FPSPP : 0,20	1,00	300+	Alt. : 0,90 FIPT : 0,08 CPF : 0,40 Form.DE : 0,30	1,68

Notes :
* Le seuil de salariés pour la première tranche est passé de 9 à 10 à partir des contributions de l'année 2016.
** Le total tient compte pour 2018 de l'absorption de la taxe d'apprentissage (0,68 %) dans la nouvelle « contribution de formation ». La contribution totale des entreprises est de ce fait inchangée.
Légende :
- Alt. : alternance
- CIF : congé individuel de formation
- CPF : compte personnel de formation
- DC : développement des compétences
- Form.DE : formation des demandeurs d'emploi
- FIPT : formations initiales professionnelles et technologiques hors apprentissage
- FPSPP : fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels
- Plan : plan de formation de l'entreprise
- Prof. : contrats et périodes de professionnalisation.

- La disparition de la taxe d'apprentissage entraîne l'augmentation d'un montant égal de ce qui est appelé désormais la « contribution de formation ». Il n'y a donc aucun coût additionnel pour les entreprises [69].
- Le compromis final de 2013 avait introduit, en direction des TPE/PME, une mutualisation auprès des OPCA d'une fraction du plan de formation qui touchait les entreprises de moins de 300 salariés. Sous cette exception, le financement du plan de formation et son affectation sont, depuis les textes de 2013 et 2014, laissés à la libre décision des entreprises. L'ANI de 2018 reprend cette logique de mutualisation partielle sous l'appellation de « développement des compétences des salariés » (DC/TPE et DC/PME dans le tableau).
- L'absorption du CIF dans le CPF entraîne un accroissement de la contribution pour ce dernier. S'il y a bien addition des deux contributions dans le cas des entreprises de 50 salariés et plus (0,40 %), le total est inférieur pour la tranche 11-49 (0,275 % contre 0,40 %) [70].
- L'ANI de 2013 attribuait un financement global aux contrats et périodes de professionnalisation. L'absorption de la taxe d'apprentissage contribue à l'alimentation du financement global de « l'alternance » qui couvre aussi bien les contrats d'apprentissage que les contrats de professionnalisation. Il n'est plus question des périodes de professionnalisation qui sont supprimées. L'ancien « hors quota » (26 % des recettes de la taxe d'apprentissage), que les entreprises pouvaient librement attribuer à des établissements d'enseignement technologique et professionnel, réapparaît sous la dénomination de « financement des formations initiales professionnelles et technologiques hors apprentissage et des établissements, organismes et services éligibles » (FIPT dans le tableau).
- Pour tenir compte des demandes réitérées des syndicats, il est finalement convenu d'affecter 2,75 % des recettes totales de la contribution de formation pour assurer la gratuité de l'accès des salariés au CEP, ainsi que 0,50 % pour le financement des OPMQ et de « l'ingénierie de formation et des certifications professionnelles ».
- L'ensemble des ressources issues de la contribution formation sont gérées par les OPCA sous réserve d'une fraction mutualisée au sein du COPANEF pour assurer une péréquation interprofessionnelle.

b) Les positions des organisations

Réagissant aux déclarations immédiates de la ministre du Travail, toutes les organisations, selon des formulations diverses, mettent en garde le gouvernement contre la tentation de ne pas respecter l'accord et d'imposer un « *big bang* » lors de sa transposition dans le projet de loi. Mais, contrairement à l'attitude d'attente que certaines organisations syndicales prendront sur l'ANI assurance chômage (*infra* 2.4.4), la menace gouvernementale conduit au contraire trois des cinq confédérations syndicales à signer très rapidement l'ANI sur la formation.

Organisations syndicales

- La CGT-FO est la première à annoncer, dès le 23 février, sa décision de signer un ANI qui « renforce les droits des salariés ». Elle souligne principalement les progrès réalisés sur le CPF, la préservation du CIF *via* le CPF de transition professionnelle,

69. Sous réserve du fait que les entreprises de moins de 11 salariés étaient exonérées de la taxe d'apprentissage. Il est donc demandé à l'Etat de maintenir inchangée leur charge globale.
70. Cependant, il est prévu que le deuxième niveau du nouveau CPF, celui qui couvre les transitions professionnelles, reçoive, au-delà d'une fraction de 0,10 % de la contribution pour le CPF qui sera mutualisée, d'une part, la contribution spécifique de 1 % sur les CDD et, d'autre part, d'éventuels excédents réalisés sur cette ligne par les OPCA.

le renforcement des moyens pour l'accompagnement, le pilotage de l'alternance par les branches dans une logique paritaire.

- La CFDT décide le 26 février de signer l'ANI. Elle considère que « malgré des contraintes très fortes, le texte (…) renforce les droits des salariés et améliore le fonctionnement du système ». Elle y trouve 16 mesures positives pour les salariés parmi lesquelles le financement du CEP, le renforcement du CPF, la rénovation de la certification professionnelle, la consolidation de ressources mutualisées pour les TPE/PME et le maintien de l'effort en direction des demandeurs d'emploi.
- La CFTC décide, également le 26 février, de signer un accord qui « couplé aux nouvelles règles sur l'apprentissage et l'alternance … constitue donc une réelle avancée sociale ». Elle met principalement l'accent sur le développement des droits au titre du CPF et l'intégration du CIF, ainsi que sur l'accompagnement universel et gratuit offert par le CEP.
- La CFE-CGC décide le 6 mars de signer l'accord dont elle souligne les aspects positifs, notamment le renforcement du CPF, le financement du CEP et du CPF de transition professionnelle, le maintien de fonds mutualisés, le renforcement du pouvoir des branches.
- La CGT ne fait connaître que le 23 mars son rejet d'un accord qui marque « une nouvelle régression en matière de droit à la formation professionnelle » et « va accroître les inégalités d'accès à la formation ».

Par ailleurs, l'UNSA se réjouit du financement du CEP et du renforcement du CPF. Attachée au CIF, elle « prend acte » de la création du CPF de transition professionnelle pour répondre aux mêmes objectifs. Elle regrette que le plan d'adaptation et de développement des compétences ne fasse pas l'objet d'une négociation.

Organisations patronales

- Le MEDEF se félicite en constatant que « les branches et les entreprises sont replacées au cœur du système » en particulier « en révolutionnant le système d'alternance » piloté par les branches. Grace aux dispositions sur le CPF et le CEP « chaque salarié aura les moyens d'être acteur de son parcours ».
- La CPME considère que l'accord est équilibré, qu'il offre un volume suffisant de mutualisation pour répondre aux besoins des PME. Elle se félicite que « le chef d'entreprise de TPE-PME soit au cœur des systèmes d'alternance et de formation professionnelle ».
- L'U2P se réjouit qu'aient été reconnus trois axes majeurs qu'elle défend : la solidarité financière entre grandes entreprises et TPE-PME, la mutualisation des fonds de l'alternance, l'absence d'augmentation globale des contributions des entreprises.

* * *

Historiquement, le régime de la FPC s'est construit sur le principe d'une obligation minimale de dépenses de formation fixée par l'Etat et, dans ce cadre, sur un dualisme entre, d'une part, le plan de formation placé dès l'origine sous la seule responsabilité de l'entreprise et, d'autre part, l'émergence par étapes de différents dispositifs mutualisés à gestion paritaire (Luttringer, 2018a). Diverses tentatives pour mettre en place des dispositifs de co-investissement entre l'entreprise et ses salariés n'ont guère connu de succès.

Le plan de formation a été libéré, depuis l'ANI du 14 décembre 2013 et la loi du 5 mars 2014, d'une obligation minimale de dépense, sauf pour les TPE/PME. Malgré des demandes syndicales unanimes et répétées, l'accord maintient ce plan sous seule

responsabilité des entreprises désormais totalement libres d'en fixer le contenu, avec une simple consultation du CSE.

Les contreparties obtenues par les syndicats concernent principalement les droits individuels des salariées et des salariés. Le compte personnel de formation (CPF), toujours mesuré en heures, est mieux doté. Il peut être utilisé librement hors du temps de travail. Son usage est éclairé par le recours gratuit au conseil en évolution professionnelle (CEP).

Enfin, conscients des menaces qui pesaient sur la gestion paritaire, les signataires de l'ANI la renforcent à la fois au niveau interprofessionnel dans le cadre du COPANEF et au niveau des branches, notamment pour l'alternance. C'est principalement dans ce domaine qu'ils prennent le risque d'aller à l'encontre des projets gouvernementaux (*infra*, 3.2.1).

2.4. L'assurance chômage

La « feuille de route méthodologique » du 25 octobre, à la différence des choix faits pour les deux dossiers précédents, ne fixe ni le calendrier ni la procédure dans l'attente d'une réunion de diagnostic qui est annoncée avec les partenaires sociaux. A la différence aussi des deux dossiers précédents, le gouvernement a pris, avant-même l'ouverture de la concertation, des décisions dans le domaine financier qui réduisent les marges de liberté des acteurs sociaux.

2.4.1. L'impact des choix de financement du gouvernement

A la fin de 2017, la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 contiennent des mesures en matière de financement de l'indemnisation du chômage qui constituent des indices sur les orientations des pouvoirs publics tout en engendrant une incertitude à moyen terme.

- Au 1er janvier 2018, le taux de la CSG est augmenté de 1,7 point en compensation de diverses baisses de taux de cotisation, en particulier de l'exonération en deux étapes des cotisations des salariés à l'assurance chômage (2,40 %). Pour les agents publics, la contribution exceptionnelle de solidarité (1 %) au profit du régime de solidarité est supprimée.
- Transitoirement, l'ACOSS [71] assure à l'Unédic la compensation financière de la perte de recettes (9,4 Md en 2018) grâce à la mobilisation d'une partie de la TVA dont bénéficiait jusqu'alors la CNAM [72] (transfert de 5,64 des 7,03 points). De ce fait, les cotisations, qui assuraient 97,5 % des recettes de l'Unédic en 2017, n'en représentent plus que 72,7 % en 2018 (Impôts et taxes = 25,3 %).
- Au 1er janvier 2019, les allégements « bas salaires » de cotisations patronales seront renforcés entre 1 et 1,6 SMIC. Au même moment, le CICE [73] sera transformé en un allègement de 6 points des cotisations patronales au-dessous de 2,5 SMIC. De ce fait, au niveau du SMIC la somme des allégements sera supérieure au total des cotisations à la Sécurité sociale. L'introduction du supplément d'allègement « bas salaires » devra s'opérer par suppression des cotisations patronales pour l'assurance chômage et pour les retraites complémentaires ; elle sera totale au niveau du SMIC puis dégressive. De ce fait, l'Unédic perdra en 2019 une nouvelle source de recettes dont le mode de compensation n'était initialement pas connu.

71. Agence centrale des organismes de sécurité sociale. Elle est chargée de gérer leur trésorerie.
72. Caisse nationale de l'assurance maladie.
73. Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.

La conjonction de ces deux décisions pèse sur les négociations qui s'ouvrent puisque l'Unédic perd dans une large mesure sa nature fondatrice de régime paritaire financé par des cotisations.

2.4.2. La réunion multilatérale de diagnostic et le « programme de travail »

En préambule et pour préparer la rencontre au ministère du Travail, le « groupe paritaire politique », qui réunit les organisations patronales et syndicales gestionnaires de l'assurance chômage, adopte le 6 décembre à l'unanimité un « socle de réflexion pour une concertation utile ». La majeure partie du texte propose un diagnostic pertinent des évolutions du marché du travail et de leur impact sur l'assurance chômage. Au-delà, obtenir l'unanimité exigeait des formulations prudentes [74] qui prennent parfois l'allure de plaidoyer *pro domo* et excluent toute innovation dans l'argumentation. C'est donc l'existence d'un texte commun plus que l'originalité de son contenu qui importe.

- Quant à la méthode, les organisations « souhaitent que les décisions qui seraient prises le soient sur la base d'un diagnostic et d'objectifs élaborés conjointement avec l'Etat dans le cadre de réunions multilatérales (…) pouvant conduire, si elles le jugent pertinent, à une négociation paritaire ». Il s'agit donc de donner une forme ouverte aux rapports tripartites, souvent opaques, qui ont toujours marqué la fixation des règles de l'assurance chômage.
- Quant au fond, les organisations rappellent leur attachement aux principes de contributivité et de solidarité interprofessionnelle, constitutifs du régime, ainsi que la responsabilité de ce dernier, au-delà de l'indemnisation, dans l'accompagnement du retour à l'emploi. De ce fait, l'ouverture aux démissionnaires et aux indépendants ne serait possible qu'après l'examen des complexes questions qu'elle soulève.

La réunion multilatérale de diagnostic qui devait se tenir avec la ministre du Travail est remplacée au dernier moment par une réunion technique animée le 13 décembre par son directeur de cabinet, Antoine Foucher [75]. Ses propositions n'apportent rien de nouveau sur le fond, mais il est suggéré un partage des responsabilités qui est confirmé lorsque, le 14 décembre, la ministre du Travail transmet aux organisations un « programme de travail portant orientation pour la réforme de l'assurance chômage » [76].

Sur trois questions, la ministre interroge les organisations quant à leur souhait d'ouvrir une négociation en rappelant ses orientations.

- Un droit à indemnisation serait créé pour les démissions « en vue d'une évolution professionnelle ». Il reste à en proposer les modalités.
- En ce qui concerne les travailleurs indépendants, le texte gouvernemental reste vague en envisageant « diverses options » et en demandant des propositions.
- Quant aux « règles plus responsabilisantes pour faire progresser l'emploi stable », le gouvernement demande de proposer des mesures « suffisantes pour infléchir les comportements d'optimisation ». A défaut, il envisage la création d'un bonus-malus.

Sur deux autres questions, le gouvernement fera des propositions pour une concertation.

74. Par exemple, la question du bonus-malus n'est pas évoquée. Il est seulement question de « modérer le recours aux contrats de travail courts » dans le cadre des négociations de branche prévues dans l'ANI du 28 mars 2017 et restées jusqu'alors sans suite.
75. Ex-directeur général adjoint du MEDEF en charge de son pôle social.
76. Juridiquement, la négociation de l'assurance chômage résulte d'une délégation donnée par l'Etat sous réserve de son agrément de l'accord. Elle ne relève pas de la procédure Larcher. Cependant, la procédure retenue par la ministre avec l'envoi aux organisations patronales et syndicales d'un « programme de travail » ressemble beaucoup à l'envoi du « document d'orientation » de la procédure Larcher. Notons cependant que ce programme de travail ne demande aux négociateurs que de formuler des propositions.

- Une réforme du barème et des modalités de sanctions s'accompagnera d'une « modernisation » de l'usage de l'offre raisonnable d'emploi [77].
- Pour la gouvernance, l'Etat doit avoir un rôle plus important compte tenu de sa participation au financement et de la tendance à l'universalisation. Aucune précision n'est donnée.

2.4.3. La négociation interprofessionnelle

Une première réunion, le 11 janvier, est consacrée à un tour de table portant sur l'ensemble du dossier. Un sujet traditionnel d'opposition réapparaît aussitôt à propos de la pénalisation des contrats courts à laquelle le MEDEF reste farouchement opposé. La question est de savoir si les syndicats accepteront, et sous quelles conditions contraignantes, de rester dans la démarche introduite par l'ANI du 28 mars 2017 : le renvoi de la question à la responsabilité de celles des branches qui sont les principales utilisatrices de ces contrats. Sur les démissionnaires, la perspective semble être celle d'un allongement de la liste des démissions légitimes. Sur les indépendants, la prudence est de rigueur et conduirait à opter pour un renvoi à un examen ultérieur [78]. Les syndicats sont unanimes pour exprimer la crainte qu'un éventuel régime dégradé d'indemnisation créé pour ces nouvelles catégories n'exerce à terme un effet d'alignement vers le bas sur les droits des chômeurs du régime général. Enfin, après le changement de position de la ministre du Travail qui leur demande désormais des propositions sur le contrôle des demandeurs d'emploi, toutes les organisations considèrent que la question relève de la future concertation avec l'Etat et non de l'actuelle négociation. Il en est de même pour la gouvernance du régime.

La réunion du 18 janvier ne progresse que sur un point : en ce qui concerne les démissionnaires, les deux parties sont d'accord pour que la lutte contre les effets d'aubaine et contre le risque d'explosion des dépenses passe par une stricte définition des conditions d'entrée et non par des conditions d'indemnisation inférieures.

La troisième réunion, le 25 janvier, examine un premier projet présenté par la délégation patronale [79]. Trois questions dominent les débats.

- En ce qui concerne les démissionnaires [80], un accord de principe semble se dessiner autour d'un montant et d'une durée d'indemnisation identiques à ceux de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) avec des conditions d'accès puis un suivi du parcours définis de manière stricte pour combattre d'éventuels effets d'aubaine. Les désaccords portent sur les modalités.

77. Le 9 novembre le journal ***Les Echos*** révèle les résultats, après plus d'une année d'expérience, de la généralisation du contrôle par Pôle emploi de l'effectivité de la recherche d'emploi (« Contrôle des chômeurs : les vrais chiffres de Pôle emploi », 9 novembre 2017, p.1). Ces chiffres sont confirmés le 22 novembre par un communiqué de presse du Conseil d'administration de Pôle emploi. Les radiations ont frappé 14 % des personnes contrôlées. Parmi elles, seules 40 % bénéficiaient de l'assurance chômage (soit moins de 6 % du total des contrôlés), 23 % relevaient du régime de solidarité et 36 % ne recevaient plus rien. Le 27 décembre, ***Le Canard Enchaîné*** fait état d'une note du ministère du Travail portant sur le renforcement du contrôle des demandeurs d'emploi. Outre l'accroissement du nombre d'agents de Pôle emploi spécialisés dans le contrôle seraient envisagés un durcissement des sanctions, une redéfinition de l'offre d'emploi raisonnable ainsi que l'obligation pour les demandeurs d'emploi de tenir un journal de bord numérique relatant leurs activités de recherche et accessible aux agents de Pôle emploi..
78. Dans un avis adopté le 29 novembre portant sur les nouvelles formes de travail indépendant le Conseil économique, social et environnemental a fait preuve d'une grande prudence (CESE, 2017). Il y invite les partenaires sociaux dans le cadre de la négociation sur l'assurance chômage à « examiner les conditions d'une expérimentation » après une étude d'impact approfondie. Le dispositif ne concernerait que les travailleurs des plateformes et ne jouerait qu'en cas de perte totale de revenu. L'avis mentionne le désaccord des représentants des employeurs qui privilégient le recours à une assurance privée volontaire.
    Le contenu du rapport d'une mission d'expertise de l'IGAS et de l'IGF supervisée par Jean-Michel Charpin, daté d'octobre, a été dévoilé par la presse début décembre (IGF-IGAS, 2017). Il met en évidence l'extrême complexité des problèmes soulevés par l'indemnisation des indépendants. La composition de ce groupe est hétérogène et ses frontières imprécises : 3,3 millions de personnes seraient concernées par une couverture chômage avec des risques importants mais inégaux d'effets d'aubaine et d'aléa moral. Le rapport, qui se garde de présenter des préconisations, présente dix scénarios selon d'abord, l'objectif poursuivi, ensuite, le mode de gouvernance et la source de financement, enfin, le caractère volontaire, obligatoire forfaitaire ou obligatoire contributif assurantiel du régime.
79. « Avant-projet d'accord national interprofessionnel relatif à la réforme de l'assurance chômage », 24 janvier 2018.
80. Les services de l'Unédic ont présenté en janvier et février différentes études statistiques et juridiques sur les démissionnaires (Unédic, 2018b, 2018c et 2018d). Sur la période 2009-2012, les démissions ont représenté 56 % des ruptures de CDI. En 2016, sur environ un million de démissionnaires, 210 000 se sont inscrits à Pôle emploi. Parmi eux 25 000 ont été reconnus comme démissions légitimes. Voir aussi Coquet, 2017b.

- En ce qui concerne les indépendants [81], le patronat considère que le sujet n'est pas du domaine de la négociation paritaire. Leur prise en charge relève de la solidarité nationale. En revanche, les « nouvelles situations d'emploi » qui concernent les rapports entre donneurs d'ordre et travailleurs indépendants pourraient faire l'objet d'un groupe de travail qui rendrait ses conclusions avant la fin de 2018. Les premières réactions syndicales sont hétérogènes mais les syndicats souhaitent traiter globalement du problème.
- En ce qui concerne les contrats courts, le texte patronal rappelle que 80 % des contrats très courts (un mois ou moins) sont signés dans quatre branches [82]. Il propose donc de renvoyer à des négociations dans ces branches [83] qui devraient s'achever afin fin 2018. Rien n'est dit sur ce qui résulterait de l'éventuel échec des négociations. C'est sur ce point que le désaccord est radical avec les syndicats puisqu'il n'existerait ni incitations, ni contraintes. La CFDT reste attachée à sa proposition de cotisations patronales dégressives selon la durée du lien salarial tandis que la CGT-FO et la CFE-CGC préfèrent le recours au bonus-malus. Par ailleurs, au vu de la note de l'Unédic (mentionnée en note ci-dessous), les syndicats demandent que les négociations de branche portent sur onze et non sur quatre branches.

Une nouvelle version du texte patronal est examinée le 1er février lors de la quatrième séance de négociation. Elle ne contient que des amendements de forme quant aux contrats courts et aux indépendants. Pour les démissions, des assouplissements sont proposés sur les conditions d'accès à l'« allocation d'aide à l'emploi projet (AREP) ». Le diagnostic issu de la réunion précédente est confirmé : seule la question des démissions offre actuellement la perspective d'un compromis. Enfin, toutes les organisations face au silence du gouvernement, qui n'a toujours pas confirmé la date d'une éventuelle réunion tripartite, s'inquiètent des suites que celui-ci donnerait à un accord qui résulterait de la négociation en cours.

La cinquième séance de négociation, le 5 février est précédée de la réaffirmation par plusieurs organisations de leurs priorités et de leurs refus.

- Une nouvelle version du projet patronal reste sans changements sur les questions des indépendants et des emplois précaires. Elle introduit quelques amendements mineurs sur les démissionnaires pour tenir compte des demandes syndicales. Enfin, le thème de la gouvernance du régime d'assurance est pour la première fois abordé en s'inspirant du « socle de réflexion » signé en décembre 2017 par les huit organisations (*supra*) [84].
- La CFDT présente un contre-projet qui met en avant ses priorités. En premier lieu, elle avance le principe d'un co-investissement de leur projet professionnel par ceux des démissionnaires dont le niveau de diplôme est supérieur au Bac. La source proviendrait d'un « outil épargne temps interprofessionnel », le « compte

81. Les services de l'Unédic ont présenté le 11 janvier une étude statistique et juridique qui porte sur les indépendants (Unédic, 2018a). Elle reprend les chiffres du rapport IGF-IGAS déjà cité, qui estime en 2014 à 3,3 millions le nombre des indépendants dont 0,4 million de pluriactifs et 0,3 million de TIED (travailleurs indépendants économiquement dépendants).
82. Deux notes des services de l'Unédic (2018e, 2018f) confirment le chiffre de 80 % lorsque l'intérim est rattaché au secteur des entreprises de travail temporaire. En revanche, si les contrats d'intérim sont rattachés aux entreprises utilisatrices, il faut additionner onze branches pour atteindre les 80 %. Or, ce sont les entreprises utilisatrices qui prennent la décision de créer un contrat court. Voir aussi Coquet, 2017a.
83. Etant entendu que l'une de ces branches dispose déjà du régime spécifique des intermittents du spectacle.
84. Le 16 octobre 2017, *Terra Nova* avait publié une étude sur la gouvernance de l'assurance chômage rédigée par Thomas Audigé, ancien directeur adjoint du cabinet de François Rebsamen, ministre du Travail, et Pierre Ramain, ancien conseiller « Travail, emploi et dialogue social » de Manuel Valls puis Bernard Cazeneuve. Les auteurs (Audigé, Ramain, 2017) écartaient la perspective de l'étatisation, compte tenu de l'importance d'une légitimation du régime par les partenaires sociaux. Ils étudiaient deux options. La première était celle d'un système toujours paritaire, mais plus fortement régulé par l'Etat avec, notamment, un cadrage préalable de la négociation après avis d'un comité d'experts. Ce cadrage préciserait les objectifs, les enjeux prioritaires et les contraintes financières, ce qui éviterait l'incertitude sur l'obtention de l'agrément. La seconde option proposait un tripartisme où la même instance serait compétente pour réguler l'assurance chômage, le régime de solidarité et le service public de l'emploi.

épargne projet », que les salariés alimenteraient en renonçant par exemple à des droits à congés payés. En second lieu, en ce qui concerne les contrats courts, elle remet en avant son projet de taux de cotisation patronal dégressif en fonction de la durée dans l'emploi. Désormais, elle ne propose de l'appliquer qu'en l'absence d'un accord de branche. Enfin, elle demande le maintien d'une part de contribution des salariés pour garantir le caractère contributif du régime [85].

- La CGT demande une affirmation conjointe par les organisations patronales et syndicales des droits des demandeurs d'emploi. Ces droits sont déclinés en neuf chapitres : droit au travail, droit à l'indemnisation, droit à la formation qualifiante, droit à l'accompagnement, droit de représentation…
- La CFTC reformule des propositions présentées lors de la séance précédente. Elle précise en particulier la sanction à appliquer aux branches en l'absence d'accord sur les contrats courts : un abondement de 50 heures du CPF. Elle affirme sa préférence pour le maintien du régime actuel d'assurance chômage.

La séance ne produit aucune avancée. Il apparaît qu'un accord serait possible sur les démissionnaires. La question des indépendants ne concerne pas directement les négociateurs ; ces derniers pourraient se contenter d'adresser un avis au gouvernement. En revanche, sur les contrats courts, si un renvoi aux branches semble se dessiner, le blocage est total sur son champ et ses modalités : quelles branches concernées, quelle sanction en cas d'échec des négociations, qui aura la responsabilité de les mettre en œuvre ?

La sixième séance, le 15 février, était prévue pour être la dernière. Le nouvel avant-projet proposé par le patronat ne contient que des modifications mineures. Par exemple, une invitation, sans contrainte ni sanctions, à négocier sur les contrats très courts pourrait être adressée à l'ensemble des branches. Avant cette réunion, les services de l'Unédic ont tenté un chiffrage du coût de l'indemnisation des démissionnaires. Ils proposent une fourchette du coût net annuel en régime de croisière qui, selon les choix retenus, va de 290 M€ à 680 M€ alors qu'aucun financement additionnel n'est prévu. En l'absence d'avancée, les syndicats comptent interroger le gouvernement sur ses intentions en matière de bonus-malus dans l'hypothèse d'un échec des négociations. Une nouvelle réunion est programmée pour le 22 février de manière à tenir compte des résultats de la négociation parallèle sur la formation professionnelle, notamment du fait de la nécessaire articulation du projet professionnel des démissionnaires avec le CPF « transition professionnelle ».

La septième et ultime séance, le 22 février aboutit à un projet d'accord qui est mis à la signature [86]. Comme pour l'accord du même jour sur la formation professionnelle, les signataires « demandent à l'Etat de s'engager à respecter l'équilibre des accords construits par les acteurs sociaux ». A l'exception de la CGT, l'ensemble des organisations semblent, sous cette condition, exprimer un avis positif compte tenu des contraintes qui leur ont été imposées par le gouvernement.

2.4.4. L'ANI du 22 février 2018

a) Le contenu

Seules sont examinées ici les questions nouvelles qui ont été au cœur des négociations.

85. Ceci se traduirait par un système à deux étages : un socle universel financé par la CSG, un régime complémentaire contributif obligatoire qui pourrait aussi couvrir les travailleurs indépendants.
86. « Accord national interprofessionnel du 22 février 2018 relatif à la réforme de l'assurance chômage ».

Démissionnaires

- Une « allocation d'aide au retour à l'emploi projet » (AREP) est créée au bénéfice des salariés qui doivent démissionner pour réaliser un projet de reconversion professionnelle nécessitant une formation.
- Le montant et la durée d'indemnisation sont les mêmes que pour l'allocation d'aide au retour à l'emploi de droit commun (ARE). Le « programme de travail du gouvernement » préconisait une durée d'indemnisation plus courte
- Les personnes concernées sont accompagnées dans la préparation du projet puis suivies pendant sa réalisation. Les résultats de ce suivi conditionnent la poursuite de l'indemnisation.
- Les conditions d'accès sont définies de manière restrictive.
  - Le droit est subsidiaire par rapport aux dispositifs qui existent dans les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle (Il s'agit, en particulier du nouveau CPF de transition professionnelle).
  - Avant la démission, le « caractère réel et sérieux du projet » doit être attesté par une « instance paritaire *ad hoc* » (en pratique, les COPAREF). Le projet doit répondre « aux besoins du marché du travail dans le ou les bassins d'emploi identifiés ».
  - Une durée minimale de 7 ans d'affiliation continue à l'assurance chômage est exigée.
- Le nombre des bénéficiaires est estimé entre 14 000 et 23 000 par an. Les signataires discuteraient ultérieurement d'ajustements si le surcoût s'écartait de « la borne inférieure des estimations » (180 M€).

Indépendants

- En « l'absence d'acceptabilité » d'une « contribution financière particulière », un régime public financé par l'impôt pourrait être ouvert à tous les indépendants.
- Une prestation spécifique serait versée « selon un fait générateur strict (liquidation judiciaire) ».
- Des régimes privés pourront proposer des prestations complémentaires.
- Un groupe de travail paritaire rendra ses conclusions d'ici la fin de l'année quant à l'impact sur l'assurance chômage des nouvelles formes d'emploi associées à l'économie numérisée et aux relations qu'elles engendrent entre donneurs d'ordre et travailleurs indépendants.

« Emploi durable » (c'est-à-dire contrats courts)

- Des négociations seront ouvertes à leur propos dans toutes les branches professionnelles. Elles traiteront différents sujets dont deux sont obligatoires : « 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 ».
- Le résultat des négociations sera apprécié au 31 décembre 2018.
- Les signataires « prennent acte » du passage du programme de travail gouvernemental (*supra* 2.4.2) 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 ».

Quant à la logique de droits et obligations des demandeurs d'emploi, point sur lequel le gouvernement les avait interrogés, les signataires considèrent qu'elle ne relève pas de la négociation collective et indiquent seulement qu'ils « sont dans l'attente des propositions du gouvernement ».

b) Les positions des organisations

A la différence de ce qui est observé pour l'ANI sur la formation où toutes les organisations, sauf la CGT, font rapidement connaître leur position (*supra*), l'ANI sur l'assurance chômage n'engendre d'abord pas de prise de position des syndicats quant à leur décision de signature bien qu'un refus de la CGT paraisse assuré. Les quatre autres confédérations estiment le compromis acceptable compte-tenu des contraintes qui ont pesé sur la négociation, mais elles décident dans un premier temps de ne pas se prononcer avant de connaître la position du gouvernement. Celui-ci ayant réagi favorablement dès le 2 mars (*infra* 3.3.1), plusieurs décisions de signature en résultent dans la foulée.

Organisations syndicales

- La CGT-FO décide le 5 mars de signer l'accord « qui vient compléter la convention de l'année dernière et prévoit la mise en place d'un système de bonus-malus ». Par ailleurs, la confédération rappelle son opposition à la création d'un statut particulier pour les travailleurs des plateformes.
- La CFTC décide également le 5 mars de signer l'accord car elle soutient l'élargissement du régime à de nouveaux publics. Elle s'investira dans les négociations de branche sur les contrats courts et « prend acte de l'intention du gouvernement d'appliquer aux branches défaillantes un système de bonus-malus ».
- C'est aussi le 5 mars que la CFE-CGC donne sa signature à un accord qui crée un droit nouveau pour les démissionnaires, ouvre des négociations de branche sur les contrats courts et préserve la gestion paritaire.
- La CFDT confirme d'abord le 26 février sa position d'attente : le texte est équilibré, mais « l'équilibre ne tient que si l'Etat s'engage à le mettre en œuvre dans sa globalité ». Elle ne donne sa signature que le 15 mars.
- La CGT décide le 20 mars de ne pas signer l'accord.

Pour l'UNSA, « l'accord apporte des réponses équilibrées suite au cadrage des orientations de l'exécutif et dans un contexte contraint ». L'UNSA est directement concernée par les négociations de branche sur les contrats courts puisqu'elle est représentative dans 87 branches qui couvrent un quart des salariés.

Organisations patronales

- Le MEDEF n'argumente pas sur son approbation de l'accord mais il donnera ultérieurement une appréciation positive sur les arbitrages ministériels (*infra* 3.3).
- La CPME a la même discrétion sur son appréciation du contenu de l'accord.
- Pour l'U2P, l'accord « est le meilleur que l'on pouvait espérer dans le cadre imposé par le gouvernement ». Elle se réjouit notamment d'avoir été entendue sur le cas des travailleurs indépendants.

* * *

La négociation confrontait directement les positions des organisations gestionnaires de l'assurance chômage, mais en même temps elle les conduisait à se positionner ensemble à l'égard de l'Etat.

Sur le premier aspect, les contrats courts constituaient le point central d'affrontement. Le patronat a à peine bougé au terme de la négociation interprofessionnelle. Des négociations sont prévues dans les branches, mais c'était déjà le cas dans l'ANI de 2017 resté sans effet. Quant à leur contenu, le seul progrès est la validation de deux thèmes obligatoires. Il n'existe toujours aucune sanction en cas d'échec, le patronat ayant cependant symboliquement accepté de confirmer qu'il « prenait acte » du texte du programme de travail fixé aux négociateurs par le gouvernement (éventualité d'un bonus-malus). L'enjeu va se déplacer sur les pressions respectives qu'exerceront le patronat et les syndicats pour l'éventuelle mise en œuvre de la menace de bonus-malus en cas d'échec des négociations de branche.

Sur le second aspect, le programme du candidat Macron prévoyait l'« universalité » de l'assurance chômage avec son extension aux travailleurs indépendants et aux salariés démissionnaires (tous les cinq ans). L'ANI propose une réponse modeste. Pour les démissionnaires, un régime financé par l'Unédic serait susceptible d'accueillir de l'ordre de 20 000 personnes avec un coût qui ne devrait pas trop dépasser 180 M€ par an. Pour les indépendants, le financement d'une indemnisation en cas de liquidation judiciaire est renvoyé à l'Etat. Enfin, l'ANI s'écarte explicitement d'une recommandation du « programme de travail » qui préconisait pour les démissionnaires « une durée plus courte d'indemnisation que celle ouverte par les autres motifs de rupture » et « une allocation dont le montant est plafonné ». Dans le cadre de l'AREP, les droits à indemnisation sont alignés sur ceux de l'ARE. Les signataires potentiels de l'accord pouvaient donc s'inquiéter de la réaction du gouvernement (*infra* 3.3.1).

3. Le projet de loi

Le projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » est présenté au Conseil des ministres du 27 avril 2018 accompagné d'une étude d'impact (République Française, 2018a et 2018b). Nous n'envisageons ici que sa partie principale qui concerne la réforme de l'apprentissage, de la formation professionnelle et de l'indemnisation du chômage. Diverses autres dispositions ont été ajoutées à ce texte (travailleurs handicapés, détachement des travailleurs, lutte contre le travail illégal, égalité de rémunération entre les femmes et les hommes…) qui sont sans lien avec les processus de concertation et de négociation que nous avons analysé.

Si, dans chacun des trois domaines, nous présentons les réactions des acteurs sociaux face au projet de loi, il faut souligner qu'au moment où nous écrivons (18 mai 2018), ces réactions ont été succinctes, sauf à rappeler des positions de principe. Elles seront probablement plus largement exprimées, après examen approfondi du texte, à l'occasion des débats parlementaires à venir ce qui permettra de compléter les brèves informations actuellement disponibles.

3.1. L'apprentissage

Le programme du candidat Macron, dont nous citons quelques extraits ci-après, n'indiquait que des orientations assez générales dans ce domaine : « 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 ». Après l'échec de la concertation (*supra* 2.2), le gouvernement fait rapidement connaître ses choix qui sont confirmés dans le projet de loi

3.1.1. Les premières décisions 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.

- Une cotisation alternance (entre 0,80 et 0,85 % de la masse salariale) se substituera aux versements distincts des entreprises pour l'apprentissage et la professionnalisation.
- 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 ; il 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 (marginalement) et la continuité de leurs parcours (prépa-apprentissage, gestion des ruptures, Erasmus…).
- Les référentiels d'activité et de compétences seront établis par les branches tandis que les référentiels de formation seront co-décidés entre elles et l'Etat.
- Les aides aux employeurs seront unifiées et ciblées sur les TPE/PME.
- Des « allègements de réglementation » seront introduits sur la durée du travail (notamment pour le BTP) et sur le travail de nuit (boulangerie-pâtisserie).

3.1.2. Le texte du projet de loi

Mis à part le nouveau mode de financement de l'apprentissage, désormais fusionné dans la contribution alternance (*infra* 3.2.2), les principaux changements concernent le statut des apprentis, le fonctionnement des CFA (centre de formation d'apprentis) et l'aide aux employeurs.

Le contrat d'apprentissage

- L'âge limite de signature est porté de 25 à 29 ans.
- La durée minimum du contrat est ramenée d'un an à six mois.
- Pour les mineurs, la durée hebdomadaire maximum du travail est portée de 35 à 40 heures et la durée quotidienne maximum peut être portée de 8 à 10 heures dans certaines branches par décret « lorsque l'organisation collective du travail le justifie ».
- Pour les ruptures de contrat au-delà de la période d'essai, l'intervention obligatoire du Conseil des prud'hommes est supprimée.
- La durée de formation minimum en CFA est réduite pour être alignée sur celle des contrats de professionnalisation : 25 % de la durée du contrat sans être inférieure à 150 heures.

Les CFA

- Les CFA ne sont plus financés par le versement de la taxe d'apprentissage complété par des subventions d'équilibre des Régions. Ils sont financés par les branches professionnelles, par l'intermédiaire des opérateurs de compétences, au prorata du nombre de contrats signés et selon un barème fixé par ces dernières au niveau

national en tenant compte des recommandations de *France compétences* [87]. Les Régions peuvent néanmoins contribuer au financement des CFA si les « besoins d'aménagement du territoire et de développement économique (…) le justifient ».

- Après une période transitoire, les Régions perdent leur compétence en matière de régulation de la création de CFA (une déclaration d'activité remplacera l'autorisation administrative).
- En contrepartie, les CFA doivent obtenir la certification de la qualité de leurs prestations.

L'aide aux employeurs

- Une aide financière unique, régie par décret, se substitue aux différents dispositifs antérieurs qui avaient été fréquemment modifiés. Elle ne concerne que les entreprises de moins de 250 salariés et seulement pour préparer un diplôme ou un titre d'un niveau V ou IV. Les exonérations de cotisations sociales sont maintenues.
- Il est mis fin progressivement aux exonérations de taxe d'apprentissage dont bénéficiaient certains secteurs (principalement, les secteurs associatifs, agricoles et les banques mutualistes) [88]. Il en résulte une phase de transition pour les taux de contribution à l'alternance (*infra* 3.2.2).

3.1.3. Les premières réactions des différents acteurs

Comme il était prévisible après la phase de concertation, les réactions les plus vives sont venues des Régions. *Régions de France*, sans ignorer les concessions obtenues, condamne un projet qui recentralise une compétence attribuée aux Régions, fragilise les formations interprofessionnelles et transverses, crée une menace de fracture territoriale compte-tenu de l'inorganisation à ce niveau de la majorité des 700 branches professionnelles. L'enveloppe financière consacrée par les Régions aux CFA se réduirait de 1,6 Md€ à 250 M€ avec un risque de fermeture des CFA « notamment dans les zones rurales, les quartiers sensibles et dans toutes les zones géographiques excentrées ». Sur la base d'une carte rendue publique le 27 avril, *Régions de France* estime que sur environ 1000 CFA existants 700 seraient menacés par la réforme [89].

Les réactions des organisations patronales sont positives puisque leurs principales demandes sont satisfaites, mais elles prennent des tonalités différentes. Le MEDEF se félicite du pilotage de l'apprentissage par les entreprises et les branches professionnelles ; cependant il regrette que le projet de loi « fasse l'impasse sur la question de la gouvernance territoriale partagée ». De manière surprenante, il adopte le 16 mai un communiqué commun avec *Régions de France* qui souligne l'efficacité d'un « copilotage Régions-branches » dans le cadre d'une « stratégie régionale cible pluriannuelle ». Les Régions sont « particulièrement bien placées » pour coordonner les structures qui interviennent dans l'orientation. Enfin, il faut assurer « une juste répartition de la part du financement au contrat et de la part du financement par la modulation ». « Les Régions doivent disposer d'une ressource fiscale dynamique et indexée pour répondre à ce besoin » ; il s'agit notamment de permettre ainsi « une réelle adaptation aux besoins des CFA dans la ruralité et dans les quartiers ».

Curieusement la CPME ne s'associe pas à cette émouvante réconciliation alors qu'elle avait adopté le 30 janvier 2018 une position commune sur l'apprentissage avec *Régions de France* (*supra* 2.2.2). Cependant, elle se réjouit d'une « mini révolution qui place les entreprises et les branches professionnelles au cœur du dispositif ». L'U2P est plus

87. Sur les opérateurs de compétences et sur ***France compétences***, voir ***infra***.3.2.2.
88. Cependant certaines exonérations sont maintenues et d'autres créées, notamment pour les TPE qui embauchent des apprentis.
89. La FNADIR (Fédération nationale des associations régionales des directeurs de CFA), également très critique, s'inquiète notamment du « risque de conflits d'intérêts » pour « des branches à la fois en charge de la détermination des coûts et de la gestion de leurs CFA ».

nuancée : elle est satisfaite que la contribution alternance soit mutualisée et qu'elle finance désormais exclusivement les formations en alternance ; en revanche, elle réaffirme son inquiétude quant au financement des CFA interprofessionnels et multibranches ou encore de ceux des métiers non couverts par les grandes branches.

Comme à propos du rapport de Sylvie Brunet, les réactions des organisations syndicales se présentent, toujours avec l'exception de la condamnation globale portée par la CGT, sous la forme d'inventaires des mesures qu'elles approuvent et de celles qu'elles critiquent, sans expression d'un jugement global (*supra* 2.2.3). Notons cependant qu'une résolution du récent Congrès de la CGT-FO, en se référant au projet de loi, « dénonce l'organisation de la mise en concurrence de la formation professionnelle scolaire et par apprentissage » ainsi que le recours aux appels d'offre qui confie le pouvoir aux fédérations patronales.

3.2. La formation professionnelle continue

Comme le montrent les extraits suivants, le programme du candidat Macron annonçait des transformations radicales :

- 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 ».

3.2.1. La réaction du gouvernement face à l'ANI

Dès le matin du 22 février, avant-même que soit connu le texte définitif, Muriel Pénicaud fait part de son « avis contrasté » : il y a un vrai progrès sur les droits des salariés mais il manque un « *big bang* » sur l'architecture trop complexe du système. Confrontée aux vives réactions des négociateurs de l'accord, elle 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 » [90]. Cette formule diplomatique est assez éloignée de la réalité puisque le contenu de l'ANI est modifié ou transformé sur plusieurs points majeurs.

- Le CPF ne sera pas alimenté en heures de formation mais en euros : 500 € par an avec un plafond de 5 000 € (ou respectivement 800 € et 8 000 € pour les salariés sans qualification). Les salariés pourront utiliser librement leur CPF, sans recourir à un intermédiaire.
- La cotisation unique de formation professionnelle sera collectée par les URSSAF [91] et non plus par les OPCA qui seront transformés en « opérateurs de compétences » aux attributions réduites.
- Les instances nationales paritaires (COPANEF et FPSPP) disparaîtront. Elles seront absorbées ainsi que le CNEFOP par *France compétences*, une agence nationale aux vastes pouvoirs (voir ci-après).

90. Voir : Ministère du Travail, Conférence de presse : « Transformation de la formation professionnelle – Intervention de Muriel Pénicaud » et « Dossier de presse », 5 mars 2018.
91. Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales, réseau de centres régionaux de recouvrement piloté par l'ACOSS.

3.2.2. Le texte du projet de loi

Conformément aux premières annonces gouvernementales, le projet de loi transforme profondément les outils et les instances.

Le compte personnel de formation

- Le CPF n'est pas alimenté en heures de formation comme l'avaient demandé les signataires de l'ANI mais en euros selon un montant fixé par voie réglementaire [92]. La loi, à la différence de l'ANI, ne crée donc aucun droit garanti sur un volume de formation.
- Les salariés utiliseront librement leur compte, sans recourir à un intermédiaire, grâce à une future application mobile qui doit leur fournir toutes les informations utiles sur leurs droits, sur les offres de formation, permettre une inscription directe et le paiement de la formation. La Caisse des dépôts et consignations assurera la gestion des CPF.

Le plan de développement des compétences

Comme le prévoyait l'ANI, ce plan remplace le plan de formation. Son contenu est librement déterminé par les entreprises sans que soient distingués les types d'actions qui le composent. Les périodes de professionnalisation disparaissent.

Le financement mutualisé : la contribution unique

Une contribution unique pour la formation professionnelle et l'apprentissage est créée en conformité à l'ANI mais sous une forme plus complexe [93]. Une partie de cette complexité provient de la création d'une période transitoire jusqu'en 2024 durant laquelle les taux varient en particulier pour tenir compte de la suppression progressive de l'exonération de taxe d'apprentissage pour certains secteurs d'activité (*supra*). Nous ne présentons ici que la solution définitive à partir de 2024 [94]. Le tableau 2 permet d'identifier les principaux changements relativement à ce que prévoyait l'ANI du 22 février 2008 [95].

- Il n'y a plus quatre mais trois tranches de taille avec des seuils à 11 et 250 salariés.
- Le taux global de contribution est plus faible que dans l'ANI pour les entreprises de moins de 250 salariés.
- La contribution (0,08 %) aux organismes de formation technologique et professionnelle hors apprentissage qui remplace l'ancien « hors quota » est traitée à part car elle sera versée directement par les entreprises aux organismes concernés.
- Il n'y a plus de ventilation mais une enveloppe pour l'ensemble qui regroupe le développement des compétences dans les TPE/PME (<50), le CEP (conseil en évolution professionnelle) et la formation des demandeurs d'emploi.
- A ces rubriques s'ajoute le financement du CPF par les entreprises de plus de 11 salariés.
- Le financement de l'alternance est dans le projet de loi défini comme un solde.

La gouvernance : *France compétences*

Les instances nationales paritaires (COPANEF et FPSPP) disparaissent. Elles sont absorbées, ainsi que la Commission nationale de la certification professionnelle et que la

92. L'exposé des motifs précise que le crédit sera de 500 € par an avec un plafond à 5 000 €. Il sera « renforcé » pour les actifs qui n'ont pas un niveau V de qualification.
93. Le détail occupe 7 pages du projet de loi.
94. En excluant les régimes particuliers établis pour trois catégories d'employeurs : ceux occupant au moins un apprenti, certains soumis à l'imposition des bénéfices non commerciaux, ceux ayant des établissements situés en Alsace-Moselle.
95. Le tableau 3 en annexe regroupe les données des tableaux 1 et 2.

plupart des attributions du CNEFOP [96], au sein d'un établissement public à caractère administratif dénommé *France compétences*. Il est placé sous la tutelle du ministre chargé de la formation professionnelle [97]. Son conseil d'administration quadripartite réunit les représentants de l'Etat, des Régions, des organisations patronales et syndicales [98]. L'établissement disposera de vastes pouvoirs.

Tableau 2. Contribution unique pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage

Comparaison de l'ANI du 22 février 2018 et du projet de loi du 28 avril 2018

(en pourcentage de la masse salariale)

ANI du 22 février 2018			Projet de loi du 28 avril 2018		
Nombre de salariés	**Détail des contributions**	**Total**	**Nombre de salariés**	**Détail des contributions**	**Total**
1-10	DC <50 : 0,55 Alt. :0,68	1,23	1-10	DC <50 + Form.DE + CEP = 0,35 Alt. : 0,64	0,99
11-49	DC < 50 : 0,30 Form.DE : 0,30 CPF :0,275 Alt :0,725 FIPT : 0,08	1,68	11-249	DC <50 + Form.DE + CEP + CPF = 0,75 Alt. : 0,73 (FIPT : 0,08)	1,48 (+ 0,08)
50-299	DC <50 : 0,10 Form.DE : 0,30 CPF : 0,40 Alt : 0,80 FIPT : 0,08	1,68			
300+	Form.DE : 0,30 CPF : 0,40 Alt. : 0,90 FIPT : 0,08	1,68	250+	DC <50 +Form.DE +CEP +CPF = 0,75 Alt. : 0,85 (FIPT : 0,08)	1,60 (+ 0,08)

Légende :
Alt. : alternance
CEP : conseil en évolution professionnelle
CPF : compte personnel de formation
DC < 50 : développement des compétences (entreprises de moins de 50 salariés)
Form.DE : formation des demandeurs d'emploi
FIPT : formations initiales professionnelles et technologiques hors apprentissage.

96. Les fonctions consultatives du CNEFOP sont transférées à la CNCC (Commission nationale de la négociation collective).
97. Au niveau régional, les CREFOP quadripartites sont maintenus (Comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles). Ils absorbent les COPAREF (Comités paritaires interprofessionnels régionaux pour l'emploi et la formation professionnelle) qui deviennent de simples commissions paritaires des CREFOP. Ces dernières auront pour attributions principales de valider les projets de transition professionnelle dans le cadre du CPF et d'attester du « caractère réel et sérieux » des projets de reconversion des démissionnaires pour bénéficier de l'assurance chômage (*infra* 3.3.2).
98. Le qualificatif de quadripartite est donné dans l'exposé des motifs du projet de loi. En revanche, l'article 16 mentionne cinq collèges, le cinquième étant composé de personnalités qualifiées.

- La répartition des fonds de la contribution unique entre les opérateurs de compétences pour les contrats de professionnalisation et d'apprentissage.
- Le versement aux Régions d'une enveloppe financière pour l'apprentissage.
- L'organisation et le financement du CEP, dont la sélection des opérateurs.
- L'observation et la transparence des coûts de formation avec des recommandations aux branches professionnelles.
- Le suivi et l'évaluation de la qualité des actions de formation.
- La répartition des fonds mutualisés (CPF, formation des demandeurs d'emploi, développement des compétences dans les TPE/PME).
- Etablissement du répertoire national des qualifications professionnelles.

L'expérience du conseil d'administration quadripartite de Pôle emploi [99], autre établissement public sous tutelle ministérielle, laisse peu d'incertitude sur le degré d'autonomie de ce « quadripartisme » institutionnel.

Un paritarisme résiduel : les opérateurs de compétence

La cotisation unique sera collectée par les URSSAF et non plus par les OPCA. Ces derniers sont transformés en « opérateurs de compétences » et leur nombre sera réduit selon une logique de « cohérence du champ professionnel » [100]. Comme les OPCA, ils seront paritaires et devront être agréés par l'Etat. Leurs attributions sont limitées et disparates.

- Les opérateurs assurent le financement des contrats d'apprentissage et de professionnalisation ainsi que la mise en œuvre des projets de transition professionnelle dans le cadre du CPF (« CPF de transition » - *supra* 2.3.3).
- Ils apportent leur appui technique aux branches professionnelles, notamment pour la GPEC et la certification.
- Ils assurent des services de proximité pour les TPE/PME et la prise en charge des actions de développement des compétences.
- Privés de la collecte des contributions obligatoires, les opérateurs pourront continuer de percevoir les contributions volontaires des entreprises et celles résultant d'accords de branche.

* * *

Le modèle sous-jacent est sans ambiguïté. D'une part, le plan de formation, libéré depuis la loi de 2014 d'une obligation minimale de dépense (sauf pour les TPE/PME), reste de la seule responsabilité des entreprises avec une simple consultation du CSE. D'autre part, les droits des salariés sont concentrés dans le CPF qu'ils utilisent à leur gré. L'entrepreneur rationnel est capable de mesurer son intérêt à former ses salariés. S'il respecte ses obligations en matière d'adaptation et d'entretien des compétences, aucune autre contrainte ne doit entraver ses choix [101]. 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 financements mutualisés permettent d'offrir des services d'appui aux entreprises (opérateurs de compétences) et

99. S'y ajoutent, également, des personnalités qualifiées.
100. Sous la réserve de l'existence maintenue d'organismes interprofessionnels (actuellement Agefos-PME et Opcalia).
101. Anne Fretel avait, à juste titre, sonné l'alarme sur la disparition, dans la première version de l'avant-projet de loi soumis au Conseil d'Etat, de l'obligation légale pour l'employeur de maintenir l'employabilité de ses salariés. Le ministère du Travail a plaidé une « erreur légistique » (???) et corrigé le texte (Anne Fretel, « Formation professionnelle : l'employeur n'est plus responsable de rien, ***Alternatives économiques***, 11 avril 2018).

aux individus (CEP). Alors qu'une des principales critiques adressées au système actuel porte 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.

3.2.3. Les premières réactions des acteurs sociaux

Organisations syndicales

La CFDT se réjouit de la transposition de deux résultats positifs de l'ANI : la création du CPF de transition et le financement du CEP. Elle critique le reste du projet, quant à la gouvernance, la tentative de reprise en main par l'Etat et, quant au contenu, principalement la monétisation du CPF et la possibilité de son utilisation « désintermédiée ».

La CGT rejette globalement un projet qui « supprime des droits aux salariés et retire des moyens aux entreprises pour former leurs salariés ». Elle considère que l'évolution du CPF « ne fait qu'accentuer le renvoi sur l'individu de la responsabilité et de la charge de son employabilité ». Avec la transformation du CIF en CPF de transition, elle dénonce « l'assassinat du seul droit qui permette à des salariés de bâtir un véritable projet professionnel ».

La CGT-FO, dans une résolution de son récent congrès, « s'insurge contre la volonté affichée de l'Etat de remettre en cause la gestion paritaire » et « revendique le retour du congé individuel de formation ». Elle dénonce le transfert de la collecte des OPCA et Fongecif vers l'ACOSS.

La CFTC « accueille favorablement la transcription fidèle (…) des droits institués par les partenaires sociaux ou suggérés par le gouvernement ». En matière de gouvernance, elle « nourrit quelques interrogations sinon inquiétudes » quant au poids des partenaires sociaux. Enfin, elle note « les nombreuses imprécisions qui demeurent quant aux modalités d'application ».

La CFE-CGC émet des doutes sur la pertinence de deux paris du projet de loi : d'une part, « l'autonomie des personnes sur l'achat de formation », d'autre part, le quadripartisme alors que « la reprise en main du système par l'Etat ressemble fort à une étatisation ».

Organisations patronales

Les réactions des organisations patronales sont globalement favorables avec des réserves. Le MEDEF met en avant des « points de vigilance : *France compétences* doit être « un véritable organe de pilotage et d'animation quadripartite » ; une « articulation cohérente » doit relier les opérateurs de compétences avec les branches et les territoires ; la « dynamique de coconstruction de la formation entre une entreprise et un salarié (…) reste insuffisamment présente (…) alors que la capacité de mobilisation du CPF d'un salarié dans le cadre du plan de formation est une évolution majeure ». La CPME approuve la simplification de la gouvernance, mais elle s'inquiète quant au « respect des prérogatives des partenaires sociaux » en craignant le passage à « un dispositif technocratique ». L'U2P est principalement critique sur un point : « si le projet de loi acte le principe d'une contribution dédiée au développement des compétences dans les PME, les moyens financiers qui y seront consacrés ne sont nullement définis ».

3.3. L'indemnisation du chômage

Sous le titre : « Objectif 1 - Créer une assurance-chômage universelle », le programme du candidat Macron était particulièrement ambitieux comme le montrent les extraits suivants.

- « 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-chômage [102]. 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 combattrons 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 ».

3.3.1. La réaction du gouvernement face à l'ANI

Le 2 mars, la ministre du Travail affirme être « en phase avec le texte de l'accord » dont elle annonce la reprise du contenu dans le futur projet de loi sous réserves de quelques modifications.

- La création de l'AREP [103] pour les démissionnaires est approuvée. A la différence de l'accord, la condition d'accès sera réduite de 7 à 5 ans d'affiliation ininterrompue et l'accès sera élargi aux projets de création ou de reprise d'entreprise, ce que les négociateurs avaient exclu.
- Pour les indépendants, dont 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.
- Quant aux contrats courts, la ministre envisage la possibilité d'imposer un système de bonus-malus fondé sur le calcul d'un taux de rupture si les résultats des négociations de banche sont jugés insuffisants.
- Le projet de loi traitera de la situation des travailleurs des plateformes numériques.
- Quant aux modalités de sanction des demandeurs d'emploi et à la gouvernance du régime, elles seront l'objet d'une prochaine réunion trilatérale de concertation.

L'adhésion, à première vue surprenante, du gouvernement aux termes modestes et restrictifs de l'ANI devait à ce stade 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 présentait aussitôt un projet qui s'écartait radicalement des modes de gestion paritaire (*supra* 3.2.1). 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'était-il pas mécontent de se satisfaire, à peu de choses près, d'un compromis paritaire inespéré ?

La suite des évènements démentira ce premier diagnostic. Sur les deux questions que l'Etat s'est réservé, la ministre du Travail fait connaître ses intentions le 19 mars.

102. C'est nous qui soulignons.
103. Allocation d'aide au retour à l'emploi projet.

- 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 d'un commun accord (?) entre le demandeur d'emploi et le conseiller de Pôle Emploi. Ainsi, 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. Tout dépendrait alors du degré de rigueur du cadrage.

3.3.2. Le texte du projet de loi

Comme le laissait prévoir l'évolution du discours gouvernemental depuis son apparente adhésion au contenu de l'ANI du 22 février, le projet de loi fournit les moyens d'une reprise de contrôle de l'assurance chômage par l'Etat soit par son contenu propre, soit par l'ampleur des domaines qu'il renvoie à de futurs décrets.

Les prestations

- Conformément au texte de l'ANI, l'indemnisation est étendue sous conditions aux démissionnaires. L'AREP donne les mêmes droits que l'ARE. A la différence de l'ANI, le droit est ouvert non seulement pour un projet de reconversion professionnelle exigeant une formation, mais aussi pour la création ou la reprise d'une entreprise. Autre différence avec l'ANI : l'exposé des motifs indique que les textes d'application pourraient n'exiger que cinq années d'affiliation ininterrompue et non sept.
- Comme le suggéraient à l'Etat les signataires de l'ANI, l'indemnisation est ouverte sous conditions aux indépendants sous le nom d'« allocation des travailleurs indépendants (ATI) ». Alors que l'ANI ne l'envisageait qu'en cas de liquidation judiciaire, le projet de loi l'étend dans certaines situations de redressement judiciaire et au conjoint associé en cas de divorce ou de rupture de PACS. Alors que l'ANI renvoyait à un financement de l'Etat au titre de la solidarité, le projet de loi crée une annexe à la convention d'assurance chômage et renvoie son financement au versement global de CSG dont bénéficiera l'Unédic (*infra*).
- Les partenaires sociaux doivent présenter avant la fin de l'année un rapport sur les règles d'indemnisation des activités réduites. Sur cette base et après concertation, des mesures transitoires pourront être prises par décret en Conseil d'Etat avant une révision de la convention d'assurance chômage.

Le suivi et le contrôle

- L'offre raisonnable d'emploi est désormais définie individuellement dans le cadre du PPAE (projet personnalisé d'accès à l'emploi) que le conseiller référent de Pôle emploi établit avec le demandeur d'emploi.
- Pôle emploi est désormais seul compétent en matière de sanctions dont la gamme est redéfinie.

Le financement

- Le projet de loi ajoute un nouveau critère parmi ceux qui peuvent être utilisés dans les conventions d'assurance chômage pour moduler les cotisations patronales : il

s'agit du taux des fins de contrats de travail, hors démissions, qui donnent lieu à une inscription à Pôle emploi. Au vu des résultats des négociations de branche prévues dans ce domaine par l'ANI, le gouvernement se réserve la possibilité d'introduire transitoirement une telle modulation par décret après concertation avec les organisations patronales et syndicales.

- Sauf pour certaines catégories particulières (intermittents du spectacle, expatriés), les cotisations des salariés disparaissent. Sous réserve des exonérations dégressives entre 1 et 1,6 SMIC antérieurement introduites (*supra* 2.4.1), les cotisations des employeurs sont maintenues.
- En compensation des suppressions ou exonérations de cotisations, un complément de ressources proviendra d'une fraction affectée des « impositions de toute nature ». L'exposé des motifs précise qu'il s'agira au départ de la CSG. Il n'existe aucune garantie dans le projet de loi quant à la nature et au niveau de cette contribution ; ils relèveront d'une décision annuelle dans la loi de financement de la Sécurité sociale.
- Le versement de l'Unédic à Pôle emploi qui était d'au moins de 10 % des contributions se calcule désormais sur l'ensemble des ressources.

La gouvernance

- Les négociations sur l'assurance chômage se déroulent désormais sur la base d'un document de cadrage gouvernemental qui « précise les objectifs de la négociation en ce qui concerne la trajectoire financière, le délai dans lequel cette négociation doit aboutir et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage ».
- S'il apparaît un « écart significatif » avec la trajectoire financière prévue par l'accord ou si la trajectoire décidée dans le cadre des lois financières évolue significativement, le Premier ministre peut demander, avec un nouveau document de cadrage, une modification de l'accord pour une correction de l'écart.

* * *

A ce stade, nous sommes 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 se situe pour l'ANI dans une fourchette de 14 000 à 23 000 personnes par an ; il faudrait la déplacer entre 17 000 à 30 000 (Etude d'impact) compte-tenu des élargissements annoncés par le gouvernement. Pour les indépendants, l'estimation est de 30 000 bénéficiaires. Soit au total, un ordre de grandeur de 50 000 à 60 000 indemnisés additionnels qu'il faut comparer au nombre total de demandeurs d'emploi indemnisés (Unédic et Etat) qui fluctuait pendant l'année 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. Cette mesure est proposée dans le cadre de la « lutte contre la précarité et la permittence » (thème de l'article 29 du projet de loi selon l'étude d'impact). Les emplois concernés sont, pour l'essentiel, rémunérés au niveau ou au voisinage du SMIC. Or, le gouvernement a décidé (*supra* 2.4.1) une exonération, à partir du 1er janvier 2019, des cotisations patronales à l'assurance chômage qui sera totale au

niveau du SMIC puis dégressive jusqu'à 1,6 SMG. La menace d'un éventuel malus n'est donc pas violente [104].

Au total, le gouvernement a réduit à peu de choses ses ambitions d'« universalisation » de l'indemnisation du chômage et il n'a pas mis en cause, ce que les syndicats avaient pu craindre, les prestations fixées par la dernière convention. En revanche, il s'est donné les moyens d'une reprise en main globale du système : documents de cadrage aux négociateurs, contributions financières fixées chaque année en loi de finance, renforcement des outils de contrôle des demandeurs d'emploi.

3.3.3. Les premières réactions des acteurs sociaux

Les organisations patronales ne se sont prononcé à ce jour que sur l'évolution de la gouvernance et, sur ce point, elles sont à l'unisson des organisations syndicales pour diagnostiquer une profonde remise en cause de la logique paritaire qui était au fondement du régime. La CPME et l'U2P posent la question de leur maintien dans les instances du régime au risque d'y fournir une « caution paritaire ». En revanche, le patronat ne s'est pas exprimé sur l'évolution des droits et des obligations des demandeurs d'emploi.

Outre la mise en cause du paritarisme [105], les syndicats critiquent l'imputation à l'Unédic de la charge des indépendants alors que les négociateurs de l'ANI avaient renvoyé cette responsabilité à l'Etat dans le cadre de la solidarité. Avec des différences d'accent selon les organisations, elles craignent un durcissement du contrôle. Par exemple, la CGT « appelle les parlementaires à ne pas se faire les complices de cette chasse aux chômeurs et de la destruction de la protection sociale ». Les syndicats voient dans l'introduction dans le projet de loi d'un décret sur l'indemnisation des activités réduites, non évoquée au préalable avec eux, la menace d'une réduction des droits des plus précaires. Par exemple, pour la CFDT, « si ces règles sont modifiées par décret, ce sera un conflit dur ». Enfin, les organisations soulignent l'insécurité financière qui pèsera désormais sur le régime puisque la contribution de l'Etat sera décidée chaque année dans le cadre de la loi de financement de la protection sociale.

Rappelons que les syndicats, en particulier la CFDT et la CGT-FO, avaient demandé avec force le maintien de la cotisation salariale comme fondement du caractère contributif et paritaire du régime. En ce domaine, le projet de loi ne fait que pérenniser une décision antérieure du gouvernement (*supra* 2.4.).

Premiers enseignements

L'adoption du projet de loi par le Conseil des ministres met fin à la phase de concertations et de négociations institutionnalisées avec les acteurs sociaux pour ouvrir une phase de débat politique au Parlement. S'il reste une marge d'incertitude sur les dispositions qui seront finalement retenues [106], une réflexion est dès maintenant possible sur la place qu'a occupée le « dialogue social » dans cette nouvelle étape, après les ordonnances, du processus de refonte des normes de la relation d'emploi. Trois groupes de remarques se dégagent des analyses qui précèdent.

104. L'étude d'impact (République Française, 2018b, p.252) se borne à signaler qu'« un enjeu opérationnel résidera dans la bonne articulation » des deux mécanismes (exonérations et éventuel malus).
105. Sur ce point, nous renvoyons aux réactions globales sur le paritarisme qui ont été signalées à propos de la formation professionnelle (***supra*** 3.2.1).
106. 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 était ainsi rendu à la souveraineté du Parlement, mais il peut y avoir des surprises compte tenu du degré de mobilisation des Régions.

Sur les procédures

Les textes du gouvernement distinguent au départ 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. Pour la formation et l'assurance chômage, les concertations se sont réduites à quelques réunions 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, dans un premier temps, acceptées tandis que l'accord sur la formation est immédiatement mis en cause dans son fondement, à savoir la gestion paritaire.

Le déroulement des concertations et des négociations multiplie l'émergence de questions transversales entre les trois composantes du projet (par exemple, la fusion du contrat d'apprentissage et du contrat de professionnalisation et la contribution unique des entreprises pour le financement de l'alternance, ou la création du CPF de transition et l'extension de l'assurance chômage à des démissionnaires sur un projet professionnel nécessitant une formation…). Il est surprenant que les trois dossiers aient été traités selon des modalités et des calendriers différents, ce qui laissait au gouvernement la seule responsabilité d'en construire une synthèse dans le cadre du projet de loi. Un « dialogue social » fractionné et désynchronisé est ainsi privé d'une réflexion sur la cohérence globale des réformes à venir.

Sur la gouvernance

Trois options différentes sont finalement retenues par le gouvernement.

Pour la formation professionnelle, un quadripartisme formel dans le cadre d'un établissement public masque vraisemblablement une prise de contrôle par l'Etat. Les organes paritaires interprofessionnels (COPANEF, FPSPP, COPAREF) sont supprimés. Les instances paritaires sectorielles (OPCA) sont réduites à des fonctions non négligeables, mais subordonnées.

Pour l'assurance chômage, les formes sont respectées : un accord interprofessionnel soumis à l'agrément et une gestion paritaire de l'Unédic. Mais il s'y ajoute un cadrage en amont et un suivi permanent par les pouvoirs publics appuyés sur la substitution du financement public à une forte fraction des cotisations.

En revanche, pour l'apprentissage, le transfert de pouvoir s'opère des Régions vers les branches professionnelles, donc en principe de la sphère publique à la sphère paritaire. Il restera à apprécier, pour une grande majorité des branches, leur capacité à mener une politique d'apprentissage à l'échelle nationale.

Au niveau interprofessionnel, le paritarisme repose sur trois principaux piliers : l'assurance chômage, la formation professionnelle continue, les retraites complémentaires. Il reste à attendre ce que la réforme des retraites impliquera pour le troisième pilier [107].

107. Il est intéressant de noter que si, face à l'interventionnisme croissant de l'Etat, les organisations syndicales se positionnent en défense de l'autonomie du paritarisme, les organisations patronales, avec des formulations différentes, mettent en cause leur participation aux instances paritaires dès lors que l'Etat en prendrait de fait le contrôle. Ainsi, dans le cadre de la campagne pour l'élection du prochain président du MEDEF, Alain Saubot, président de l'UIMM, la fédération patronale historiquement au centre des logiques paritaires, prend clairement ses distances : le MEDEF doit refuser « à l'avenir la pratique de la négociation encadrée à la demande des pouvoirs publics » ; il doit « se retirer des institutions où la tutelle de l'Etat est omniprésente (…) pour se recentrer sur les institutions où le paritarisme conserve un rôle stratégique » (***AEF***, Dépêche n° 584091, 13 avril 2018).

Sur les règles de droit

Certains experts annonçaient aux syndicats qu'après la flexibilisation par les ordonnances de septembre 2017 viendrait la sécurisation grâce à la nouvelle loi pour construire un nouveau régime de flexicurité « à la française ».

Quant à l'indemnisation du chômage, l'aspect positif est que l'on n'enregistre pas les reculs qui pouvaient être craints au départ sur les droits à prestations. En revanche, les gains en termes de sécurité de l'emploi ou de lutte contre la précarité sont soit d'ampleur symbolique (démissionnaires), soit de caractère potentiel (bonus-malus) tandis qu'une menace pèse sur l'indemnisation des activités réduites. De plus, outre le renforcement du contrôle sur la négociation de l'accord interprofessionnel, la fixation annuelle discrétionnaire de la contribution de l'Etat met en cause la relative stabilité qu'assurait la convention d'assurance en déterminant les taux de cotisation pour deux ou trois années.

Quant à la formation professionnelle, les progrès indiscutables apportés en matière de droits des salariés (CPF et CEP) devront être confrontés à un effort contributif des entreprises inchangé (voire réduit pour les TPE/PME). 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.

Références bibliographiques

Aparisi de Lanoy L., Ragot X. (2017), « Une (ré)assurance chômage européenne », *OFCE policy brief*, n° 28, novembre.

Arrighi J.-J. (2011), « Formations en apprentissage : en finir avec les illusions », *Note Terra Nova*.

Arrighi J.-J., Mora V. (2010), « Apprentissage contre professionnalisation : un faux débat », *Bref Cereq*, n° 276.

Arthuis Jean (2008), *Erasmus pro : lever les freins à la mobilité des apprentis en Europe*, Rapport à la ministre du Travail, Janvier.

Audigé T., Ramain P. (2017), *Gouverner l'assurance chômage. Entre étatisation et tripartisme de façade, quel chemin de réforme ?*, Terra Nova, 16 octobre.

Auray S., Fuller D.L. (2014), *L'assurance-chômage aux Etats-Unis*, Chaire « Sécurisation des parcours professionnels », Avril.

Beblavy M., Marconi G., Maselli I. (2015), *A European Unemployment Benefits Scheme : The rationale and the challenges ahead*, CEPS Special Report, n° 119.

Behaghel L., Crépon B., Sédillot B. (2004), « Contribution Delalande et transitions sur le marché du travail », *Economie et statistique*, n° 372.

Benac M., Collignon J.-P., Desforges C., Dupays S., Martin H., Plaud A., Ville C. (2014), *Les freins non financiers au développement de l'apprentissage*, Rapport IGA-IGAENR-IGAS-IGEN, Paris, La Documentation française.

Bénassy-Quéré A., Keorg A. (2015), « Une assurance-chômage européenne ? », Conseil d'analyse économique, *Focus*, n° 7.

Bénassy-Quéré A., Ragot X., Wolff G. (2016), « Quelle union budgétaire pour la zone euro ? », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 29.

Blanchard O., Tirole J. (2017), « Le bonus-malus appliqué aux entreprises », *Le Monde*, 3 novembre.

Brucy G., Caillaud P., Quenson E., Tanguy L. (2001), *Former pour réformer. Retour sur la formation permanente (1945-2004)*, Paris, La Découverte.

Brunet S. (2018), *Rapport pour le développement de l'apprentissage. Synthèse de la concertation*, Janvier. Cahuc P., Ferracci M., 2014, « L'apprentissage au service de l'emploi », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 19.

Cahuc P., Ferracci M., Zylberberg A. (2011), *La formation professionnelle des adultes : pour en finir avec les réformes inabouties*, Institut Montaigne.

Cahuc P., Malherbet F. (2001), « Faut-il moduler les contributions patronales à l'assurance chômage ? », *Revue économique*, n° 3.

Carle J.-C., Sellier B. (2007), *Fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle*, Sénat, Rapport de la mission commune d'information « Formation professionnelle ».

CESE (Conseil économique, social et environnemental) (2017), *Les nouvelles formes du travail indépendant*, Avis et rapport, 29 novembre, Editions des Journaux officiels.

CERFA (Club économique franco-allemand) (2017), *L'apprentissage pour relancer l'emploi*, Paris.

Claeys G., Darvas Z., Wolff G.B. (2014), « Benefits and drawbacks of european unemployment insurance », *Bruegel policy brief*.

Coquet B. (2013), *L'assurance chômage. Une politique malmenée*, Paris, L'Harmattan.

Coquet B. (2015), « La nouvelle assurance chômage. Pièce en trois actes », *Les notes de l'Institut de l'entreprise*, Décembre.

Coquet B. (2016), « L'assurance chômage doit-elle financer le Service public de l'emploi ? » ; « Secteur public : l'assurance chômage qui n'existe pas » ; « Dette de l'assurance chômage : quel est le problème ? », *Les notes de l'OFCE*, n° 58, n° 59 et n° 60.

Coquet B. (2017a), *La tarification des contrats cours : objectifs et instruments*, OFCE WP n° 29.

Coquet B. (2017b), « L'assurance chômage pour les démissionnaires. Un pari sur l'emploi, une bonne affaire pour l'Unedic ? », *OFCE policy brief*, n° 27, novembre.

Cour des comptes (2008), *La formation professionnelle tout au long de la vie*, Rapport public thématique, Paris, La documentation française.

Cour des comptes (2013), *Le marché du travail face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques*, Paris.

Daniel C., Tuchszirer C. (1999), *L'Etat face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion.

Ferracci M., Martinot B. (2014), *Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier*, Institut Montaigne.

Formation Emploi (1991), « La formation professionnelle continue (1971-1991) », n° 34, p.1-130.

Freyssinet J. (2010), *Négocier l'emploi. 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Paris, Centre d'études de l'emploi – Editions Liaisons.

Freyssinet J. (2014), « Premières réflexions sur l'accord national interprofessionnel du 14 décembre 2013 relatif à a formation professionnelle », *Note Lasaire*, n° 39.

Freyssinet J. (2016), « Les enjeux de la négociation 2016 sur l'assurance chômage », Note Lasaire, n° 55.

Gille J.-P., 2016, *Rapport d'information sur l'assurance chômage européenne*, Assemblée nationale, n° 3420.

Guégot F. (2008), *La formation tout au long de la vie*, Assemblée nationale, Rapport d'information.

IGAS (Inspection générale des affaires sociales) (2008), *Evaluation du service rendu par les organismes collecteurs agréés (OPCA, OPACIF et FAF)*, Paris, La Documentation française.

IGF-IGAS (Inspection générale des finances-Inspection générale des affaires sociales) (2017), *Ouverture de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants*, Octobre.

Lachmann H., Boisivon, J.-P. (2017), *Développer l'apprentissage : un enjeu pour la compétitivité, pour l'emploi et pour la justice sociale*, Terra Nova et Institut Montaigne.

Lellouch T., Sode A. (2014), « Une assurance chômage pour la zone euro », *Trésor-Eco*, n° 132.

Luttringer J.-M. (2017), « La réforme de la formation professionnelle est « En marche ». Questionnement juridique à propos du document d'orientation », CJML, *Chronique*, n° 130, 25 novembre.

Luttringer J.-M. (2018a), « Réforme de la formation professionnelle : Delors 1971, Macron 2018. Le contexte, la vision, le droit » », CJML, *Chronique*, n° 133, 13 mars.

Luttringer J.-M. (2018b), « La mort annoncée du CIF et sa transmutation en droit de la transition professionnelle », CJML, *Chronique*, n° 134, 7 avril.

Luttringer J.-M., Masingue B. (2018), « Ce que serait une réforme « radicale et sans tabou » de la formation professionnelle en alternance », CMJL, *Chronique*, n° 131, Janvier.

Margolis D., Fougère D. (2000), « Moduler les cotisations employeurs à l'assurance chômage : les expériences de bonus-malus aux Etats-Unis », *Revue française d'économie*, n° 2.

Martinot B. (2017), « Apprentissage : les trois clés pour une véritable transformation », *Note*, Institut Montaigne.

Mayneris F. (2014), « Pour une assurance sociale européenne », *Note Terra Nova*.

Péry N. (1999), *La formation professionnelle. Diagnostics, défis, enjeux*, Secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle, Paris, La Documentation française.

Pesonel E. (2017), « L'apprentissage en 2016 », *DARES Résultats*, n° 057, Septembre.

Régions de France (2017), *18 réformes pour relever les défis de la société des compétences et de la bataille pour l'emploi*, Paris, 8 novembre.

République Française (2018a), *Projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel*, Texte soumis à la délibération du Conseil des ministres, 27 avril 2018.

République Française (2018b), *Etude d'impact. Projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel*, 26 avril 2018.

Sauviat C. (2010), « The United States. The unemployment benefit system : a degree of minimal protection, for « insiders » only », *in* Florence Lefresne (Ed.), *Unemployment benefit systems in Europe and North America : reforms and crisi*s, Brussels, IRES-ETUI.

Sciberras J.-C. (2018), *Synthèse des travaux du groupe Alternance-apprentissage*, Conseil national éducation économie, 29 janvier.

Unédic (1983), *Historique du régime d'assurance chômage 1959-1982*, Paris.

Unédic (1986), *Historique du régime d'assurance chômage, suite 1982-1986*, Paris.

Unédic (2018a), *Les indépendants*, 11 janvier.

Unédic (2018b), *Extension de l'assurance chômage. Les démissionnaires*, 11 janvier.

Unédic (2018c), *Démissions : trajectoires et données repères*, 25 janvier et 1er février.

Unédic (2018d), *Conditions d'un droit à l'assurance chômage ouvert aux démissionnaires ayant un projet professionnel*, 25 janvier.

Unédic (2018e), *Contrats de courte durée par secteur d'activité*, 24 janvier.

Unédic (2018f), *Evolution des CDD de moins d'un mois et de l'intérim par secteur d'activité*, 6 février.

Vincent C. (1997), « De l'accord de juillet 1970 à la loi de 1971 : l'échec d'un paritarisme négocié dans la formation professionnelle continue », *Revue de l'IRES*, n° 24, p.153-174.

Annexe 1. Sigles et acronymes

ACOSS	:	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ANI	:	Accord national interprofessionnel
APCMA	:	Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat
ARE	:	Allocation de retour à l'emploi AREP : Allocation d'aide à l'emploi projet
ATI	:	Allocation des travailleurs indépendants
CEP	:	Conseil en évolution professionnelle
CFA	:	Centres de formation des apprentis
CICE	:	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CIF	:	Congé individuel de formation
CNAM	:	Caisse nationale de l'assurance maladie
CNCC	:	Commission nationale de la négociation collective
CNEFOP	:	Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles
COPANEF	:	Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation.
COPAREF	:	Comité paritaire interprofessionnel régional pour l'emploi et la formation
CPF	:	Compte personnel de formation
CREFOP	:	Comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles
CSE	:	Comité social et économique
CSG	:	Contribution sociale généralisée
DIF	:	Droit individuel à la formation
FAF	:	Fonds d'assurance formation
FNADIR	:	Fédération nationale des directeurs et directrices de CFA
Fongecif	:	Fonds de gestion des congés individuels de formation
FPC	:	Formation professionnelle continue
FPSPP	:	Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels
GPEC	:	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GPECT	:	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au niveau territorial
OCTA	:	Organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage
Opacif	:	Organismes paritaires collecteurs agréés pour le financement du CIF
OPCA	:	Organismes paritaires collecteurs agréés
OPMQ	:	Observatoires prospectifs des métiers et des qualifications
OREF	:	Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation
PARE	:	Plan d'aide au retour à l'emploi
PPAE	:	Projet personnalisé d'accès à l'emploi
TIED	:	Travailleurs indépendants économiquement dépendants
URSSAF	:	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
VAE	:	Validation des acquis de l'expérience

Annexe 2

Tableau 3. Dépenses obligatoires de formation professionnelle continue

Réunion des tableaux 1 et 2 (en pourcentage de la masse salariale)

ANI 14 février 2013 - Loi 5 mars 2014			ANI 22 février 2018			Projet de loi 28 avril 2018		
Taille*	**Contributions**	**Total**	**Taille**	**Contributions**	**Total****	**Taille**	**Contributions**	**Total*****
1-9	Plan : 0,40 Prof. : 0,15 (Taxe App. : 0,68)	0,55 (0,68)	1-10	DC<50 : 0,55 Alt. : 0,68	1,23	1-10	DC<50 + Form.DE + CEP = 0,35 Alt. : 0,64	0,99
10-49	Plan : 0,20 FPSPP : 0,15 CPF : 0,20 CIF : 0,15 Prof. : 0,30 (Taxe App. : 0,68)	1,00 (0,68)	11-49	DC<50 : 0,30 Form.DE : 0,30 CPF : 0,275 Alt. : 0,725 FIPT : 0,08	1,68	11-249	DC<50 + Form.DE + CEP + CPF = 0,75 Alt. : 0,73	1,48
50-299	Plan : 0,10 FPSPP : 0,20 CPF : 0,20 CIF : 0,20 Prof. : 0,30 (Taxe App. : 0,68)	1,00 (0,68)	50-299	DC<50 : 0,10 Form.DE : 0,30 CPF : 0,40 Alt. : 0,80 FIPT : 0,08	1,68		(FIPT : 0,08)	(+ 0,08)
300+	FPSPP : 0,20 CPF : 0,20 CIF : 0,20 Prof. : 0,40 (Taxe App. : 0,68)	1,00 (0,68)	300+	Form.DE : 0,30 CPF : 0,40 Alt. : 0,90 FIPT : 0,08	1,68	250+	DC<50 + Form.DE + CEP + CPF = 0,75 Alt. : 0,85 (FIPT : 0,08)	1,60 (+ 0,08)

Notes :
* Le seuil de salariés pour la première tranche est passé de 9 à 10 à partir des contributions de l'année 2016.
** Le total tient compte pour 2018 de la fusion de la taxe d'apprentissage (0,68 %) dans la nouvelle « contribution de formation ». La contribution totale des entreprises est de ce fait inchangée.
*** La contribution FIPT est exclue de la contribution formation et s'y ajoute.
Légende :
- Alt. : alternance
- CEP : conseil en évolution professionnelle
- CIF : congé individuel de formation
- CPF : compte personnel de formation
- DC<50 : développement des compétences (entreprises de moins de 50 salariés)
- Form.DE : formation des demandeurs d'emploi
- FIPT : formations initiales professionnelles et technologiques hors apprentissage
- FPSPP : fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels
- Plan : plan de formation
- Prof. : contrats et périodes de professionnalisation
- Taxe App. : taxe d'apprentissage

Documents de travail parus

HUSSON Michel (2018), *L'emploi des femmes en France depuis 1960,* IRES Document de travail, n° 03.2018, mai.

SERFATI Claude, SAUVIAT Catherine (2018), *L'impact des chaînes mondiales d'approvisionnement sur l'emploi et les systèmes productifs : une synthèse. Comparaison France - Brésil dans les industries aéronautiques et automobiles*, IRES Document de travail, n° 02.2018, mars.

CHAGNY Odile, LE BAYON Sabine, MATHIEU Catherine, STERDYNIAK Henri (2018), *Salaire minimum : du coût salarial au niveau de vie, une comparaison France, Allemagne et Royaume-Uni,* IRES Document de travail, n° 01.2018, mars.

MATH Antoine (2017), *Panorama des congés destinés aux parents en Europe,* IRES Document de travail, n° 03.2017, novembre.

FREYSSINET Jacques (2017), *La genèse des ordonnances portant réforme du Code du travail*, IRES Document de travail, n° 02.2017, octobre.

CONCIALDI Pierre (2017), *What does it mean to be rich? Some conceptual and empirical issues*, IRES Document de travail, n° 01.2017, juin.

JUGNOT Stephane (2016), *Les débats français sur les statistiques « ethniques » : une histoire sans fin ?*, Document de travail, n° 01.2016, août.

IRES (2015), *Syndicats et questions environnementales, synthèse de la journée d'étude Ires du 3 novembre 2015 au CESE,* Document de travail, n° 04.2015, décembre.

JUGNOT Stéphane (2015), *Améliorer la publication mensuelle des statistiques du « chômage » pour faciliter le débat public. Quelques propositions*, Document de travail, n° 03.2015, juillet.

FREYSSINET Jacques (2015), *Les négociations d'entreprise sur l'emploi : quelques expériences européennes*, Document de travail, n° 02.2015, mars.

CHAGNY Odile, HUSSON Michel (2015), *Looking for an "optimal wage regime" for the Euro zone*, IRES Document de travail, n° 01.2015, janvier.

SAUVIAT Catherine, SERFATI Claude (2013), *La compétitivité de l'industrie française : évolution des débats, initiatives et enjeux*, IRES Document de travail, n° 04.2013, mai.

CONCIALDI Pierre, HUSSON Michel (2013), *Quelles modalités de revalorisation du Smic ?*, IRES Document de travail, n° 03.2013, février.

JUGNOT Stephane (2013), *L'évaluation sous tension méthodologique, idéologique et politique : l'exemple de l'évaluation des effets sur l'emploi des 35 heures*, IRES Document de travail, n° 02.2013, janvier.

CONCIALDI Pierre (2013), *Une mesure de l'effort contributif,* IRES Document de travail, n° 01.2013, janvier.

HUSSON Michel (2012), *Les apories du juste échange,* IRES Document de travail, n° 03.2012, novembre.

FRETEL Anne (2012), *Typologie des figures de l'intermédiation. Quelle relation à l'entreprise au delà de l'impératif adressé aux opérateurs du SPE ?,* IRES Document de travail, n° 02.2012, octobre.

IRES (2012), *Programme Scientifique à Moyen Terme, Bilan 2010/2011 et Perspectives 2012*, IRES Document de travail, n° 01.2012, mars.

SAUVIAT Catherine (2011), *« Occupy Wall Street », un mouvement social inédit aux Etats-Unis*, IRES Document de travail, n° 01.2011, décembre.

LOCHARD Yves (2010), *L'accompagnement bénévole des chômeurs. Le cas de l'association Solidarités Nouvelles face au chômage*, IRES Document de travail, n° 01/2010, juin.

CONCIALDI Pierre (IRES), LEVY Catherine (CNRS) et LIU Weihong (Doctorant à l'Université Paris I) (2010), *Glossaire de la protection sociale en Chine,* IRES Document de travail, n° 02.2010, juin.

BRIERE Bernard (2009), *L'observation sociale, outil de l'amélioration de la performance sociale*, IRES Document de travail, n° 01.2009, septembre.

COMBES Marie-Christine, QUINTERO Nathalie, BUREAU Marie-Christine, TUCHSZIRER Carole, GRIMAULT Solveig, LOCHARD Yves, (2008), *Les politiques des entreprises en matière de certification et l'utilisation de la validation des acquis de l'expérience, IRES Document de travail, n° 02.08, mars.*

LEFRESNE Florence et SAUVIAT Catherine en collaboration avec GRIMAULT Solveig (Rapport remis à la Dares) (2008), *Modes de gouvernance, pratiques d'anticipation et régimes de restructuration : une approche comparative*, IRES Document de travail, n° 01.08, février.

FREYSSINET Jacques (2007), *Hétérogénéité du travail et organisation des travailleurs - L'ère de la production de masse*, IRES Document de travail, n° 07.01, février.