

Chômage, formation: la nouvelle loi chamboule tout

 mediapart.fr/journal/france/020818/chomage-formation-la-nouvelle-loi-chamboule-tout

2 août 2018 Par [Dan Israel](#)

Le gouvernement a réussi à boucler en un temps record une vaste réforme, qui va bouleverser le quotidien des salariés, des travailleurs indépendants, des demandeurs d'emploi et des apprentis. L'exécutif assure que son texte, définitivement adopté mercredi 1^{er} août, apporte de nouveaux droits et des protections inédites. C'est vrai seulement pour un petit nombre de Français.

Le pari est tenu. Mercredi 1^{er} août, dernier jour de la session parlementaire, les députés ont définitivement voté (par 137 voix pour, 30 contre) la loi qui réforme en profondeur l'assurance-chômage, la formation professionnelle et l'apprentissage. En lançant le chantier en décembre, le gouvernement avait annoncé vouloir le boucler cet été. C'est chose faite, et tous les décrets d'application devraient être publiés d'ici à Noël.

La nouvelle loi va permettre « *d'établir une société de l'émancipation par le travail et la formation qui donnera à chacun, jeunes, salariés et demandeurs d'emploi, la capacité de se projeter sereinement dans l'avenir* », s'est félicitée la ministre du travail Muriel Pénicaud.

« C'est la deuxième étape de la rénovation du modèle social français, s'enthousiasme-t-on dans son entourage. Avec les ordonnances réformant le code du travail, on s'est plutôt occupé des entreprises, on leur a donné de l'agilité, de la souplesse et de la sécurité pour s'adapter à l'économie mondialisée. Là, on s'occupe plus des personnes, on leur donne les droits et les protections nécessaires pour s'adapter à l'économie d'aujourd'hui. »

Voilà pour le discours officiel. Pour les travailleurs français, la réforme de la formation professionnelle et des règles régissant l'assurance-chômage est censée contrebalancer la très grande liberté octroyée aux employeurs par les ordonnances. Dans les faits, cependant, il est délicat de distinguer dans cette nouvelle loi les grandes mesures qui constitueront effectivement des avancées réelles pour les salariés, les indépendants, les demandeurs d'emploi et les apprentis.



Muriel Pénicaud

@murielpenicaud

Suivre

Les députés adoptent la Loi #AvenirPro permettant à chacun de s'émanciper par le travail & d'acquérir des compétences, 1re sécurité contre le chômage :

- ✓ +de droits à la #formpro
- ✓ L'apprentissage massivement dévelpé
- ✓ L'entreprise +inclusive #handicap
- ✓ L'#egalpro enfin respectée

© Compte Twitter de Muriel Pénicaud

Le gouvernement a néanmoins raison de souligner que cette loi est pleine de « *paris culturels destinés à changer les comportements des Français* », « *pas seulement dans les textes, mais dans les têtes* ». Les bouleversements opérés par ce vaste texte sont très nombreux. En voici quelques-uns.

Le droit au chômage un peu plus ouvert, mais contrôlé plus sévèrement

Il s'agissait d'une promesse de campagne d'Emmanuel Macron, qui n'est tenue que sur le papier. Désormais, certains démissionnaires et travailleurs indépendants pourront bien toucher des allocations chômage, mais ce sera le cas pour seulement une petite partie d'entre eux. Le nouveau dispositif devrait permettre à moins de 30 000 indépendants (sur près de 3 millions) de bénéficier tous les ans des droits au chômage. Ils pourront toucher 800 euros de chômage pendant six mois, si leur activité a été mise en redressement ou en liquidation judiciaire et s'ils ont disposé d'un réel bénéfice annuel. Ce filet de sécurité est une avancée indiscutable, mais reste limité.

De même pour les démissionnaires, qui auront droit au chômage seulement après cinq ans d'emploi ininterrompu, et s'ils présentent un projet de « *reconversion professionnelle nécessitant le suivi d'une formation ou un projet de création ou de reprise d'entreprise* ». Ce projet sera évalué par une commission regroupant des représentants des syndicats et des employeurs. Une mesure qui devrait bénéficier à 20 000 ou 30 000 démissionnaires par an au maximum, alors qu'ils sont 400 000 salariés à claquer la porte de leur entreprise tous les ans et que 50 000 d'entre eux sont déjà indemnisés, car ils le font pour des motifs jugés légitimes. On reste donc loin de l'assurance-chômage « *universelle* » vantée pendant la campagne présidentielle.

L'intensification du contrôle des chômeurs était aussi une mesure présente en toile de fond pendant la campagne, et elle sera bien au rendez-vous dès 2019. Certes, pour rééquilibrer l'échelle des sanctions, les radiations de Pôle emploi pour absence à un rendez-vous verront leur durée passer de deux mois à deux semaines, et Pôle emploi assure en conséquence que « *les changements de règles aboutiront pour 70 % des motifs de*

radiation à une situation plus favorable qu'aujourd'hui ».

Mais la durée des radiations consécutives à une recherche d'emploi jugée insuffisante sera allongée, sans doute jusqu'à quatre mois. De plus, le nombre d'agents spécifiquement chargés du contrôle des demandeurs d'emploi passera de 200 à 1 000 d'ici à 2020, sans que les effectifs de Pôle emploi ne soient revus à la hausse (au contraire, Pôle emploi devrait perdre 4 000 agents, soit près de 10 % de ses postes).

La nouvelle loi pourrait aussi permettre de redéfinir les « *offres raisonnables d'emploi* » qu'un chômeur ne peut pas refuser plus d'une fois sans raison valable. Leur définition serait alors discutée entre le demandeur d'emploi et son conseiller Pôle emploi. Enfin, un journal de bord à remplir obligatoirement tous les mois par les demandeurs d'emploi sera expérimenté dans deux régions. Autant de mesures dont le chercheur spécialisé Didier Demazière doute de la pertinence, comme il l'a expliqué dans un entretien limpide à Mediapart.

L'État reprend la main sur l'assurance-chômage... pour en baisser le coût

C'est un bouleversement historique, mais il reste pour l'instant plutôt mal compris. Le financement et la gouvernance de l'assurance-chômage vont changer de nature, comme Mediapart l'a déjà détaillé : d'ici à la fin de l'année, les salariés ne se verront plus prélever aucune cotisation chômage sur leur salaire. Ces cotisations alimentaient jusqu'ici les caisses de l'Unedic, qui gère l'assurance-chômage. Désormais, ce sont tous les Français qui contribueront à financer les allocations chômage, *via* un relèvement de la CSG, un impôt directement versé à l'État, qui pourra ensuite en disposer à sa guise.

C'est la fin de ce qu'on nomme le modèle assurantiel : chaque salarié versait une partie de son salaire pour s'assurer contre la perte de son emploi, et les indemnités chômage versées dépendaient de la durée d'emploi et de la rémunération précédente. Désormais, c'est l'État qui décidera quelle part de son budget doit être affectée au financement du système de chômage. Sans aucune garantie qu'à terme, le montant des allocations chômage ne baisse pas drastiquement, puisque les salariés n'y contribueront plus directement. Ce qu'a reconnu auprès de Mediapart Aurélien Taché, le député LREM rapporteur du texte.

Les craintes sont également alimentées par le fait qu'en amont de chaque négociation entre syndicats et patronat portant sur les règles de l'assurance-chômage, le gouvernement fixera désormais un sérieux cadrage, budgétaire et politique. Bref, même si les partenaires sociaux restent officiellement maîtres des décisions, l'État reprend largement la main.

Il a d'ailleurs déjà commencé. En cours de discussion du texte de loi, le gouvernement a fait adopter aux députés un amendement demandant aux partenaires sociaux de relancer au plus vite des négociations sur l'assurance-chômage. Alors même que les nouvelles règles sont entrées en vigueur en novembre 2017, et qu'elles ne sont censées être rediscutées que tous les trois ans.

Pour Emmanuel Macron, il s'agit d'une part d'afficher son nouveau souci de mieux associer les syndicats et le patronat à ses réformes sociales. D'autre part, il est surtout question de

modifier les conditions dans lesquelles sont utilisés les contrats de travail précaires, les cumuls salaires-allocations chômage pour les chômeurs travaillant quelques heures par mois, ou l'indemnité pour les chômeurs de longue durée.

La loi « *donne aux partenaires sociaux la capacité de négocier une nouvelle convention autour des sujets qui nous préoccupent* », a indiqué, pour la version *soft*, le député Aurélien Taché. La version *hard* provient du cabinet du ministère du travail : « *Nous avons changé notre fusil d'épaule en cours de discussion, et souhaitons lancer une réforme beaucoup plus profonde que ce qui était prévu.* »

Le gouvernement est en effet inquiet de voir le niveau du chômage stagner, malgré la conjoncture économique relativement bonne. « *La croissance est forte, il faut réduire le chômage quand il y a une forte demande des entreprises pour des emplois* », estime le cabinet, et « *il y a urgence à le faire* ». Selon l'exécutif, il faut donc revoir à la baisse les règles d'indemnisation actuelles, pour obtenir une plus forte « *incitation au retour à l'emploi* ». Autrement dit, pousser les chômeurs à accepter toujours plus les emplois disponibles, quelle que soit leur qualité. Quitte à baisser le montant ou la durée des indemnités chômage. De quoi augurer d'un sérieux débat, dès la rentrée.

Entre salariés et indépendants, un troisième statut pour les travailleurs « ubérisés »

Voilà une mesure qui peut paraître anecdotique, mais qui en dit beaucoup sur le regard que porte le gouvernement sur la « *disruption* » économique et sur le droit du travail. Au départ, il était prévu que la réforme de l'assurance-chômage ouvre une voie d'accès spécifique au chômage pour tous les travailleurs indépendants dépendant des grandes plateformes numériques comme Uber et Deliveroo.

Finalement, rien de tout cela. À la place, un amendement porté par Aurélien Taché avec l'aval de l'exécutif permet à la plateforme d'établir une « *charte* » définissant « *ses droits et obligations ainsi que celles des travailleurs avec lesquels elle est en relation* ». Cette charte, facultative, établirait des tarifs minimum pour les prestations des indépendants, ainsi que leurs droits et leurs devoirs. L'amendement accorde également aux coursiers et autres chauffeurs, s'ils travaillent suffisamment, un droit à la formation professionnelle, ou plutôt à l'abondement de leur compte formation, au même titre que des salariés classiques.

Mais surtout, et c'est tout l'esprit de l'amendement Taché, signer la charte reviendrait pour les indépendants à accepter qu'il n'existe pas de « *lien de subordination juridique* » entre eux et la plateforme. Ce qui constituerait une sérieuse protection pour Uber ou Deliveroo contre des contentieux judiciaires lancés par des livreurs ou des coursiers mécontents, souhaitant voir leur contrat requalifié en contrat de travail classique, avec les droits afférents (heures supplémentaires, congés payés, protection sociale).

Sans surprise, les coursiers à vélo sont vent debout contre ce petit passage de la loi, qui entérine la création d'un troisième statut, entre salariat et véritable indépendance. Il est vrai que le contexte actuel est tendu : Deliveroo a récemment été lourdement épinglé par l'inspection du travail, qui juge que les 2 286 coursiers employés dans la région parisienne

sont des salariés classiques et doivent être traités comme tels. La plateforme de livraison est désormais sous le coup d'une enquête judiciaire, confiée par le parquet de Paris à l'Office central de lutte contre le travail illégal.

Une « appli » et un décompte en euros pour la formation professionnelle

Le gouvernement a trouvé un outil pour que chacun « devienne acteur de sa formation professionnelle » et acquière « les réflexes et l'envie de se mettre à niveau dans le marché du travail » : une application mobile. Logique pour la « startup nation » vantée par Emmanuel Macron. Selon le gouvernement, il est urgent pour la France de se réveiller. Dans la grande compétition mondiale entre pays, seuls ceux dont les travailleurs seront les mieux formés se retrouveront en haut de la chaîne de production.

Et à l'automne 2019, assure le ministère du travail, l'envie de se former, de « s'upgrader » même, viendra d'une « appli ». Cette dernière ne devrait pas être un simple gadget, mais constituer la pierre angulaire de la réforme.

Car dans les projets gouvernementaux, tout passera par elle : les organismes de formation devront y faire inscrire leurs formations et en gérer les disponibilités en temps réel ; les salariés passeront par son intermédiaire pour dénicher leur formation et s'y inscrire ; chacun pourra donner son avis sur les programmes suivis, grâce à des commentaires gérés et classés comme sur le site TripAdvisor...

« C'est un pari », reconnaît le ministère du travail. Et quel pari ! S'il s'agit réellement de faire reposer tout le système français de la formation professionnelle sur un outil technologique, ce dernier devra être sacrément fiable. Sans parler des inégalités inévitables qui apparaîtront entre ceux qui maîtrisent bien l'outil numérique et les autres.

Au-delà des questions soulevées par la croyance affichée dans un simple outil pour régler un sujet aussi complexe, la volonté d'aller au maximum vers « l'individualisation du droit à la formation » est en elle-même contestable. Face à un catalogue infini de formations, le salarié saura-t-il quel choix faire ? Qu'est-ce qui l'empêchera de s'inscrire pour quelques heures à un cours d'italien, à une formation sur la décoration intérieure ou à un stage photo sans grand rapport avec ses besoins professionnels ? C'est pour répondre à cet enjeu que la loi prévoit de multiplier et de doter de moyens les conseils en évolution professionnelle, sur tout le territoire. Une initiative largement saluée, mais qui reste encore floue.

L'appli s'appuiera sur une autre évolution, plus discrète mais fondamentale, qui transforme tout le système. Le compte personnel de formation (CPF) des salariés ne sera plus alimenté chaque année en heures de formation, mais en euros. Chaque salarié obtiendra 500 euros par an dans une limite de 5 000 euros. Les salariés les moins qualifiés (qui ont le brevet, un CAP ou moins) obtiendront 800 euros, avec un plafond de 8 000 euros.

Cette monétisation du CPF était une ligne rouge pour les syndicats et le patronat, pour une fois à l'unisson. Le gouvernement est passé outre, au nom de la simplification du système. Les 500 euros attribués à chaque salarié correspondent à 35 heures de formation, payées environ 14 euros chacune. Aujourd'hui, les salariés accumulent seulement 24 heures par an... mais leur tarif est bien plus élevé que celui retenu par l'exécutif : 32 euros de l'heure en moyenne, même si ce coût varie fortement selon les régions et les domaines d'activité. L'État pourrait donc réaliser de sacrées économies.

Le CPF monétisé semble mal taillé pour financer des formations longues et onéreuses. Or ce sont justement celles-ci qui permettent les rebonds professionnels, les augmentations de salaire, voire le retour à l'emploi. Le ministère indique qu'il envisage en fait que le dispositif soit utilisé une fois tous les dix ans par les Français, qui disposeront donc de tout leur portefeuille de 5 000 ou 8 000 euros pour faire leurs emplettes.

Pas suffisant, sans doute, pour régler la question des inégalités, qui est pourtant au cœur de la controverse sur la marchandisation de la formation. La France est très mauvaise élève en la matière : aujourd'hui, un ouvrier d'une petite entreprise a deux fois moins de chances d'être formé qu'un cadre d'une multinationale. Dans le nouveau système, libérés des « *tracasseries administratives et des intermédiaires* » selon les mots de la ministre, les plus riches et les plus insérés pourront toujours compléter ce que le gouvernement leur offre de financer, en mettant la main à la poche ou en négociant avec leur entreprise. Le risque est grand que les autres doivent patienter plus longtemps. Ou renoncer.

Une refonte de l'apprentissage pensée pour les entreprises

« *C'est une refondation, une réforme jamais faite depuis la Seconde Guerre mondiale.* » Au ministère du travail, on ne cache ni son enthousiasme ni son ambition quant à la refonte du système d'apprentissage français. Le constat est connu depuis des années. Dans l'Hexagone, seuls 7 % des 16-30 ans sont en apprentissage, contre 15 % pour nos voisins européens. Or ce type de formation est un rempart majeur contre le chômage : un an après avoir achevé leur formation, 80 % des apprentis ont un emploi stable. Le gouvernement tente donc de développer l'apprentissage, en revoyant bon nombre de règles qui le régissent.

« *Il s'agit d'ouvrir comme jamais les possibilités de créer des CFA [centres de formation d'apprentis – ndlr]* », résume le cabinet de Muriel Pénicaud. À commencer par la suppression de l'autorisation administrative, jusqu'ici délivrée par les régions, nécessaire pour ouvrir un CFA.

Dans l'esprit de l'exécutif, cela permettra à tous les secteurs professionnels, voire toutes les entreprises, de créer leur propre filière de formation, collant au plus près à leurs besoins. Les branches professionnelles seront chargées de veiller à la cohérence globale du système. On retrouve ici la patte d'Antoine Foucher, le directeur de cabinet du ministère du travail, qui avait imaginé une telle réforme lorsqu'il était le « M. Social » du Medef, son précédent poste.

Jusqu'à présent, les CFA étaient financés grâce à la taxe d'apprentissage, payée par les entreprises, et dont les régions conservaient environ une moitié, pour financer la formation selon leurs priorités. La taxe d'apprentissage est supprimée et remplacée par une « contribution alternance », qui ira presque intégralement aux CFA. Chaque centre collectera ainsi directement la majeure partie des financements dont il a besoin.

Pour les employeurs, une aide unique et plus lisible est aussi mise en place : 6 000 euros par an pour chaque jeune recruté comme apprenti dans une entreprise de moins de 250 personnes. Les apprentis de moins de 21 ans, eux, obtiennent une petite augmentation, de 30 euros mensuels (ils sont payés de 374 à 974 euros en fonction de leur âge et de l'année d'étude). Ils auront aussi droit à une aide de 500 euros pour passer le permis de conduire.

La possibilité d'entrer en apprentissage court désormais jusqu'à 30 ans, et non plus 25 ans. Une idée séduisante sur le papier mais, comme nous le soulignons dans un récent reportage, les jeunes professionnels de 25-30 ans ambitionnent généralement de gagner plus que 78 % du Smic au maximum...

Pour lever tous les freins, Muriel Pénicaud a également assoupli les possibilités de recrutement et de rupture d'un contrat d'apprentissage. Elle autorise la rupture du contrat par l'apprenti, après intervention d'un médiateur, et prévoit son maintien dans les CFA. En contrepartie, le passage obligatoire aux prud'hommes en cas de licenciement par l'employeur pour faute grave ou inaptitude est supprimé.

Rien n'est pensé en revanche pour mieux accompagner les jeunes de 16 ans démarrant l'apprentissage. Ils passent pourtant soudainement d'une vie de collégien ou de lycéen, avec ses vacances et ses plages de temps libre, à la réalité du monde professionnel, ses obligations, ses horaires et ses jours de repos peu nombreux. Cela explique en partie pourquoi un quart des contrats d'apprentissage sont rompus en cours de route, mais la « refondation » du statut ne s'attarde pas sur cette question.