

Pour les syndicats, la sécurisation des parcours professionnels <sup>(1)</sup> impliquait deux éléments principaux. Sur le recours aux contrats précaires, mise à part la mort du CNE qu'imposait pratiquement la position de l'OIT, ils n'ont obtenu que des engagements de principe ; aucune limitation juridique nouvelle, ni aucune désincitation financière ne viendront freiner leur utilisation ; une forme supplémentaire de CDD est créée. Quant à la reconnaissance de la transférabilité des droits des salariés, elle n'est introduite sous forme de portabilité qu'à doses homéopathiques. Comme à propos du DIF dans l'accord de 2003, les syndicats peuvent se réjouir d'en avoir fait accepter le principe et se préparer à lutter pour l'élargissement de son champ d'application.

On comprend que l'appréciation immédiate de l'équilibre global de l'accord ait été fonction de la pondération que chacun des acteurs ou des analystes accordait à ces différents aspects. Il apparaissait en janvier 2008 que l'accord pouvait créer une dynamique de grande ampleur et d'orientation partiellement indéterminée qui contrastait avec la portée limitée de ses résultats immédiats. À l'opposé, si les négociations programmées à différents niveaux s'enlisaient ou se fractionnaient, l'accord serait interprété après coup comme un compromis *a minima* imposé par une conjoncture politique particulière. Les négociations du deuxième semestre 2008 fournissent quelques éléments de réponse.

## II. TROIS NÉGOCIATIONS INTERPROFESSIONNELLES COMPLÉMENTAIRES

Trois négociations interprofessionnelles majeures sur l'emploi s'ouvrent au second semestre de 2008. Deux d'entre elles sont explicitement prévues par l'accord du 11 janvier : GPEC et assurance chômage. La troisième, qui porte sur la formation professionnelle continue, résulte de la pression exercée par les pouvoirs publics alors que l'accord ne prévoyait de négociation que sur les « conditions de mise en œuvre du bilan d'étape professionnel » <sup>(2)</sup>. Avant d'aborder ces trois dossiers, un détour s'impose pour mesurer l'impact qu'a exercé sur le climat des négociations l'adoption en juillet 2008 d'une loi incluant des dispositions sur « la réforme du temps de travail »

### Prélude. La réforme du temps de travail

La genèse des transformations intervenues dans la réglementation de la durée du travail est délicate à retracer ; elle illustre la complexité des interactions entre l'action publique et la négociation collective en matière d'emploi.

– La feuille de route du 31 mai 2007 (*supra* 1.1.b) ne définit que deux thèmes de négociations interprofessionnelles : le marché du travail et la démocratie sociale. Les documents d'orientation correspondants ne mentionnent pas la durée du travail.

1) Remarquons que le document d'orientation adressé par le Premier ministre donnait comme thème « la modernisation du marché du travail et la sécurisation des parcours professionnels ». L'intitulé de l'accord n'a repris que le premier membre de phrase, même si le terme « sécurisation » est abondamment utilisé dans sa rédaction.

2) Si l'ANI du 11 janvier 2008 ne fait pas figurer la formation professionnelle dans le calendrier des négociations interprofessionnelles qu'il programme (dans son point III-A), il évoque dans certains articles une éventuelle négociation sur ce point en fonction des résultats du bilan prévu pour 2008 de l'accord du 5 décembre 2003 (*infra* 2.3.a).

- Dans son discours à l'occasion du 40<sup>e</sup> anniversaire de l'Association des journalistes de l'information sociale le 18 septembre, le président de la République insiste sur la nécessité de simplifier la réglementation en matière de durée du travail, de décentraliser la négociation et de permettre le libre choix des salariés, mais il se borne à annoncer : « *Nous allons y travailler très rapidement avec les partenaires sociaux.* » Il reprend ces thèmes le 19 décembre lors de la conférence avec les partenaires sociaux consacrée à l'agenda social 2008. La traduction s'opère le 26 décembre au moyen d'une lettre du Premier ministre qui ajoute deux points nouveaux au document d'orientation relatif à la négociation à venir sur la démocratie sociale. L'un des deux concerne la durée du travail qui est ainsi artificiellement rattachée à une négociation portant sur un autre champ.
- Lorsque s'ouvre cette négociation le 24 janvier 2008, les organisations conviennent d'écarter la question de la durée du travail ; il n'en est ensuite plus question avant la séance ultime des 9 et 10 avril. C'est dans la dernière version du projet qu'est ajouté un article 17 ouvrant, dans des conditions restrictives présentées comme expérimentales, la possibilité d'accords d'entreprise sur le contingent d'heures supplémentaires <sup>(1)</sup>.
- La loi du 20 août 2008 <sup>(2)</sup> est présentée comme la traduction de la « position commune » du 9 avril <sup>(3)</sup>. Si elle est globalement fidèle pour le volet dialogue social, il en est tout autrement quant à la durée du travail <sup>(4)</sup>. La loi élargit et assouplit considérablement les possibilités de recours aux heures supplémentaires, au temps de travail au forfait, à la modulation des horaires et aux comptes épargne temps. Ces dispositions ne trouvent aucun fondement dans la « position commune ».

Les réactions des acteurs sociaux sont complexes. Tous les syndicats critiquent le caractère régressif de cet aspect de la loi, mais les organisations non signataires y voient l'une des conséquences négatives de la « position commune », tandis que les deux signataires dénoncent une violation de leur engagement par les pouvoirs publics <sup>(5)</sup>. Dans tous les cas, ce débordement des résultats de la négociation par le législateur est perçu comme une épée de Damoclès menaçant les accords à venir. De son côté, la présidente du Medef regrette dans un premier temps le non-respect de la position commune avant de se féliciter plus tard du contenu des mesures législatives. Les diverses réactions patronales

1) « *Des accords d'entreprise conclus avec des organisations syndicales représentatives et ayant recueilli la majorité absolue des voix aux élections des représentants du personnel peuvent dès à présent, à titre expérimental, préciser l'ensemble des conditions qui seront mises en œuvre pour dépasser le contingent conventionnel d'heures supplémentaires prévu par un accord de branche antérieur à la loi du 4 mai 2004, en fonction des conditions économiques dans l'entreprise et dans le respect des dispositions légales et des conditions de travail et de vie qui en découlent.* »

2) Loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

3) « Position commune sur la représentativité, le développement du dialogue social et le financement du syndicalisme » signée du côté patronal par le Medef et la CGPME (refus de l'UPA) et du côté syndical par la CFDT et la CGT (refus des trois autres confédérations).

4) Même après la censure partielle de la loi par le Conseil constitutionnel.

5) Au plan juridique, les pouvoirs publics peuvent considérer qu'il ne s'agit pas d'un accord interprofessionnel puisque, selon les termes mêmes de la position commune, le refus de trois confédérations syndicales aurait invalidé un éventuel accord.

combinent une approbation de principe souvent enthousiaste avec la prudence quant à l'opportunité de mettre en œuvre inconsidérément les nouvelles possibilités offertes <sup>(1)</sup>.

En clair, les pouvoirs publics ont privilégié l'impact d'un message politique plutôt que la facilitation de solutions négociées. Ils ont accepté le risque de dégrader les rapports de confiance lors des négociations à venir tout en faisant peser une menace sur la validation d'accords qui décevraient leurs attentes.

\* \*  
\*

À cet avertissement donné avant l'ouverture des négociations du second semestre, s'ajoute l'impact de l'aggravation brutale de la crise financière mondiale au cours de l'été, puis de l'amorce d'une récession économique. Lors d'un déplacement à Reithel le 28 octobre, le président de la République présente un « plan d'action pour l'emploi ». Il y inclut un « appel solennel » aux partenaires sociaux pour que les trois négociations ouvertes soient achevées avant le 31 décembre. Il formule des demandes précises portant sur le contenu des accords : en matière de formation professionnelle, affectation d'une « fraction significative » des fonds mutualisés aux demandeurs d'emploi les moins qualifiés ; en matière d'assurance chômage, création d'une filière unique d'indemnisation. La conjoncture économique renforce donc la pression qu'exercent les pouvoirs publics sur les négociateurs.

L'ensemble de ces facteurs de méfiance à l'égard des pouvoirs publics et d'incertitude sur les stratégies patronales conduit les syndicats à pousser chacune des négociations jusqu'au point où ils estiment avoir épuisé les possibilités de concessions de leurs interlocuteurs. Un texte final est alors « ouvert à la signature », mais les syndicats attendent de disposer de l'ensemble des documents pour porter un jugement global et prendre une décision sur chacun d'entre eux. Il est donc nécessaire de distinguer entre, d'une part, les processus séparés de négociation qui aboutissent à ce que nous appellerons des « projets d'accord final » et, d'autre part, la phase ultérieure de décision politique caractérisée par l'interdépendance pour chaque organisation de ses décisions de signature.

## 2.1. La gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences

Parmi les trois thèmes programmés pour les négociations du second semestre 2008, celui de la GPEC semble le moins porteur de conflits aussi bien entre acteurs sociaux qu'avec le gouvernement. Cependant, si un certain consensus semble exister sur le sujet, ce n'est que dans la mesure où les syndicats, tirant les enseignements d'une longue histoire, ont accepté une définition limitée de l'objet de la négociation.

1) Une illustration significative en est donnée par l'appréciation formulée par l'UIMM :  
« Le texte sera d'un maniement délicat par les entreprises pour deux séries de raisons :  
– d'un point de vue juridique, les bouleversements sont considérables. Ils vont nécessiter de multiples ajustements : décrets d'application, circulaires interprétatives. Des contentieux risquent d'apparaître, soulevés par les syndicats qui ont tous dénoncé le « passage en force » du gouvernement ;  
– les chefs d'entreprise vont devoir à la fois tenir compte des accords existants et des nouvelles règles qui vont s'appliquer pour la validation des accords. Il faudra au cas par cas apprécier si la signature d'un compromis est possible et, faute d'accord, mesurer les avantages et inconvénients d'une simple consultation du comité d'entreprise. Le jeu ne serait pas gagnant-gagnant si la souplesse retrouvée devait s'accompagner d'un regain de tensions sociales » (UIMM, n° 285, septembre 2008).

### a) Une histoire à éclipses

Dès la négociation de l'accord fondateur de 1969 sur la sécurité de l'emploi (*chapitre 4-II*), deux stratégies s'affrontent. Les syndicats, en particulier la CGT et la CFDT, entendent, à l'occasion, des licenciements économiques, obtenir les moyens d'intervenir dans les décisions de gestion de l'emploi prises par les firmes. Ils se heurtent à un refus de principe du patronat (« l'employeur seul juge ») ; ce dernier n'accepte de discuter que de la gestion des conséquences sociales des restructurations. Si le terme de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (ou d'autres formulations voisines) apparaît par la suite, avec des effets de mode souvent passagers, il s'agit toujours de désigner une responsabilité patronale et non un objet de négociation.

Après l'échec en 2004 des négociations interprofessionnelles sur les restructurations (*chapitre 6-5.2*), la loi de cohésion sociale de janvier 2005 introduit, en s'inspirant d'une disposition inscrite dans le projet d'accord inabouti, une obligation triennale de négocier dans les groupes ou entreprises d'au moins 300 salariés. L'objet de cette négociation inclut la mise en œuvre d'un dispositif de GPEC et ses mesures d'accompagnement ; la formulation utilisée implique que la négociation ne porte pas sur le contenu de la GPEC, mais seulement sur les conditions de sa mise en place et sur les outils qu'elle met en œuvre (Rouilleault, 2007 ; Favennec-Héry, 2007a). Les négociations sont lentes à démarrer et les premiers bilans, même lorsqu'ils portent sur une sélection des accords jugés les plus intéressants, proposent des évaluations certes positives mais modestes (DGEFP, 2008 ; BPI, 2008) <sup>(1)</sup>.

L'ANI du 11 janvier 2008 consacre son article 9 à la GPEC. Il n'a pour objet que d'énoncer les principes directeurs. Il y est rappelé que « *la gestion de l'emploi et des compétences relève directement des entreprises* », même si elle « *doit s'inscrire dans un dialogue social dynamique avec les représentants du personnel (dans les entreprises qui en sont dotées)* ». Les branches et les organisations territoriales doivent fournir aux PME des informations et des outils qui favorisent l'introduction de ce dispositif. La GPEC n'a pas été l'un des « points durs » de la négociation et la rédaction de l'article 9 n'a fait l'objet que d'amendements mineurs.

### b) Une négociation en recul ?

Les observations qui précèdent expliquent que la GPEC figure en premier dans l'agenda des négociations du second semestre. Mieux vaut commencer par le dossier le moins conflictuel et sur lequel les pouvoirs publics n'exercent aucune pression <sup>(2)</sup>. Les discussions s'ouvrent le 2 juillet et leur conclusion est prévue pour le 17 octobre après quatre séances de négociations programmées. Dans un premier temps, les difficultés rencontrées paraissent secondaires.

1) Ce n'est que pour l'année 2008 que la DGEFP signale « une accélération significative » avec 300 accords signés dans l'année. Cependant, ne sont alors couverts par un accord que 16 % des salariés appartenant à des entreprises soumises à l'obligation de négocier.

2) Ils n'adressent d'ailleurs pas de document d'orientation aux négociateurs.

- D'une part, les syndicats se plaignent du caractère très général des propositions patronales. Le premier projet remis le 10 septembre ne dépasse guère en longueur l'article 9 de l'ANI du 11 janvier et reste à un même niveau de déclarations d'intentions.
- D'autre part, les syndicats à l'exception de la CFDT expriment dès la réunion de juillet leur désaccord avec la volonté patronale d'inclure le bilan d'étape professionnel dans cette négociation. Dans l'ANI du 11 janvier, le bilan n'est pas introduit dans l'article 9, mais dans l'article 6 <sup>(1)</sup> ; il est prévu qu'il fasse l'objet d'une négociation distincte. Les syndicats considèrent que le thème du bilan dépasse le cadre de la seule GPEC et concerne tout autant la formation continue et la mobilité. Le patronat accorde une satisfaction de forme en incluant par la suite dans ses projets une incidente rappelant que le bilan ne saurait être réduit au seul champ de la GPEC.

L'impression est que l'on se dirige vers un simple accord d'orientation générale de faible portée lorsque le patronat diffuse pour la réunion du 10 octobre, soit à une semaine de l'échéance finale initialement prévue, un second projet qui est porteur d'une rupture qualitative.

- Après une affirmation en préambule selon laquelle la « vocation fondamentale » de la GPEC est « la gestion anticipative des métiers, des compétences et des qualifications », le terme de GPEC disparaît de la suite du texte au profit de cette nouvelle formulation. Le changement n'est pas mineur puisque le terme « emploi » est désormais absent du projet.
- Cette volonté est confirmée par la rédaction du dernier alinéa <sup>(2)</sup> : « *s'agissant de la gestion des effectifs, les obligations de l'entreprise au titre de la GPEC seraient considérées comme remplies dès lors que les effets prévisibles sur l'emploi de sa stratégie auront été évoqués lors de l'information-consultation du comité d'entreprise prévue par la loi de 2005, sans qu'il soit nécessaire d'en faire un élément du dispositif de Gestion anticipative des métiers, des compétences et des qualifications* ». Si l'on se réfère au texte de la loi, il apparaît clairement que l'emploi ne relève plus de la GPEC ainsi rebaptisée <sup>(3)</sup>.

Les syndicats à l'exception de la CFDT expriment leur total désaccord sur ce qu'ils considèrent être une mise en cause du contenu de l'ANI du 11 janvier et sur une séparation arbitraire entre le « qualitatif » qui serait le seul objet de l'accord et le « quantitatif » qui en serait exclu. Ils supposent que l'objectif est d'empêcher la prise en compte par les tribunaux de l'existence et du contenu des dispositifs de GPEC lorsqu'ils sont amenés à se prononcer sur des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) <sup>(4)</sup>. Après une suspension de séance de cinq heures, le patronat remet une version remaniée du projet. La principale modi-

1) Article 6. Le développement des compétences et des qualifications des salariés.

2) Qui figurera dans l'article 10 de la troisième version.

3) La « loi de 2005 » évoquée par le projet est la loi de programmation pour la cohésion sociale (dite loi Borloo) déjà mentionnée. Son article 72 inclut, pour les groupes et entreprises de plus de 300 salariés, les dispositions suivantes : «... l'employeur est tenu d'engager tous les trois ans une négociation portant sur les modalités d'information et de consultation du comité d'entreprise sur la stratégie de l'entreprise et sur ses effets prévisibles sur l'emploi ainsi que sur les salaires. La négociation porte également sur la mise en place d'un dispositif de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences... » (Souligné par nous).

4) La CGT, la CGT-FO et la CFTC demandent le retrait d'une phrase de l'article 10 (3<sup>e</sup> projet) qui tend à supprimer tout lien entre la GPEC et un éventuel PSE en cas de licenciements collectifs.

fication est l'introduction d'un « *diagnostic qualitatif et quantitatif de l'emploi et des compétences* » (art. 2). La réunion du 17 octobre voit les syndicats confirmer leurs positions sans obtenir de réactions de la délégation patronale. La négociation est alors renvoyée au 14 novembre, ce qui laisse supposer que les difficultés qui ont émergé en cours de négociation étaient plus sérieuses qu'il n'était prévu.

### **c) Le compromis final et le projet d'accord**

La délégation patronale soumet un quatrième projet pour la réunion du 14 novembre au cours de laquelle il fait l'objet de divers amendements. Ainsi modifié, un texte d'ANI est soumis à la signature des organisations syndicales. Il suscite trois types d'interrogations ou de constats.

#### **Quoi de neuf ?**

Le préambule de l'ANI s'ouvre sur un énoncé qui en précise la nature : « *Sans modifier les dispositions légales en vigueur, il s'agit de lui (la GPEC) insuffler une nouvelle dynamique.* » L'ANI ne change rien aux textes conventionnels antérieurs et ne demande pas de modifications de la législation. Pour l'essentiel, il présente un inventaire des outils de GPEC déjà disponibles ; il précise les étapes, les lieux et les procédures de leur mise en œuvre ; il affirme une volonté d'en élargir l'utilisation aux entreprises qui ne sont pas concernées par l'obligation triennale de négocier ; il définit les modes de coordination entre les différentes instances professionnelles et territoriales qui assureront la promotion, l'outillage et le suivi de la mise en œuvre de la GPEC <sup>(1)</sup>.

Sur des points où l'ANI du 11 janvier ouvrait des perspectives nouvelles, le texte du 14 novembre ajoute peu. Les modalités du bilan d'étape professionnel sont renvoyées à un avenant qu'un groupe de travail est chargé de mettre au point (*infra* 2.5.a). En matière de publics prioritaires (art. 2.2), l'accord prévoit simplement de leur « *porter une attention particulière* » et énonce des objectifs très généraux.

Nous sommes en présence d'un accord qui exprime une volonté politique des signataires et détaille les procédures et les instruments permettant de favoriser sa mise en œuvre. Il ne s'agit ni d'un accord de contenu ni d'un accord fixant un contenu et un calendrier pour des négociations de branche et d'entreprise <sup>(2)</sup>.

#### **Quel est l'objet des négociations sur la GPEC ?**

Sur ce point, l'ANI se situe dans la continuité des accords antérieurs portant sur la sécurité de l'emploi et la gestion des restructurations. Selon la même logique que celle adoptée dans la loi à propos de l'obligation triennale, le projet d'accord prévoit que la négociation dans l'entreprise porte sur la mise en œuvre et le suivi de la GPEC et non sur les

1) Dans ce cadre, des mentions intéressantes, mais vagues, sont introduites à propos de la prise en compte des relations de sous-traitance ou de la création d'outils communs aux entreprises faisant partie d'une « chaîne de production » (art. 5.3).

2) Dit d'une manière plus élégante : « *la démarche suivie a été résolument plus pédagogique que normative* » (Fabre, 2009a, p. 34).

choix de gestion de l'emploi. Le texte évoque « *la stratégie que l'entreprise entend mettre en œuvre* » <sup>(1)</sup> qui ne relève donc pas de la négociation. Cette dernière porte, pour les entreprises soumises à obligation, sur « *la mise en place d'un comité de suivi et de pilotage de la démarche de GPEC* », sur « *les modalités d'association des délégués syndicaux au processus de GPEC* », sur « *les conditions de suivi des actions mises en œuvre* ». « *Les entreprises de moins de 300 salariés qui souhaiteraient s'engager dans une démarche concertée de GPEC sont encouragées à s'inspirer des dispositions ci-dessus* » (art. 3.1) <sup>(2)</sup>. D'une certaine manière, ce constat est trivial puisqu'il traduit une position de principe patronale constante. Son rappel est cependant utile pour éviter tout contresens sur ce que signifie une négociation sur la GPEC.

Les éléments nouveaux et potentiellement importants résident d'abord dans l'adoption d'une démarche anticipative qui doit être coordonnée avec d'autres domaines de la négociation (formation professionnelle, mixité/diversité, emploi des seniors, etc.), ensuite, dans l'introduction de procédures qui créent un processus continu et ne se limitent plus comme auparavant à la gestion de situations de crise en cas de menaces de licenciements collectifs.

### Les « points durs »

Trois questions ont engendré à des degrés inégaux des désaccords de fond entre le patronat et tout ou partie des syndicats.

- La réduction de la GPEC à une « gestion anticipative des métiers, des compétences et des qualifications » a été abandonnée par le patronat entre le 3<sup>e</sup> et le 4<sup>e</sup> projet d'ANI. C'était une condition pour qu'un accord soit possible.
- La dissociation entre GPEC et PSE a été maintenue jusqu'au bout par le patronat, avec seulement l'introduction d'une formulation moins brutale (art. 7). Nous avons signalé l'opposition manifestée par trois organisations syndicales (CGT, CGT-FO et CFTC). Rappelons que les deux dernières sont signataires de l'ANI du 11 janvier qui est explicite sur ce point <sup>(3)</sup>. Quant à la CGT, sa position est apparue ferme sur le principe, mais nuancée sur les modalités <sup>(4)</sup>.
- Enfin, les conditions de mise en place du bilan d'étape professionnel, qui sont renvoyées à un avenant (*infra* 2.5.a), soulèvent l'inquiétude des mêmes confédérations. En premier lieu, l'accord prévoit qu'« *il (le bilan) ne se cumule pas avec les autres dispositifs d'orientation et de bilan mis en place par l'ANI du 5 décembre 2003* » (art. 1.2) ; il pourrait donc exercer un effet d'éviction sur le bilan de compétences créé par cet ANI. En second lieu, le bilan d'étape professionnelle doit être « *financièrement*

1) Préambule du Titre I. Ou encore : « *les orientations résultant de la stratégie économique définie par l'entreprise* » (art. 1.3).

2) Souligné par nous.

3) Il contient la phrase suivante : « *En tant que démarche globale d'anticipation, la GPEC doit être entièrement dissociée de la gestion des procédures de licenciement collectif et des PSE* » (art. 10-a).

4) Francine Blanche, négociatrice de la CGT, déclare après la réunion du 12 novembre : « *On ne demande pas qu'il y ait obligatoirement un accord GPEC avant un plan de suppression d'effectifs, mais une démarche GPEC* » (AFP, 13 novembre 2008).

*neutre pour les entreprises* », ce qui signifie qu'il s'imputera sur le budget de la formation professionnelle <sup>(1)</sup>.

\* \*  
\*

La première des trois négociations interprofessionnelles se révèle d'une nature bien différente de celle des deux suivantes. À l'exception du bilan d'étape renvoyé à un avenant ultérieur, l'accord n'est qu'une déclaration d'orientations générales. Il exprime une volonté politique, mais n'engendre ni des dispositions d'application directe ni un agenda contraignant de négociations pour les branches ou les entreprises. Au contraire, à propos de l'assurance chômage et de la formation professionnelle, les enjeux centraux portent sur la production de normes et la création de dispositifs devant s'imposer directement sous réserve d'agrément ou de validation législative.

## 2.2. L'indemnisation du chômage

Comme nous l'avons noté plus haut, le dossier de l'assurance chômage est le seul pour lequel la phase de « délibération sociale » avait abouti à un « état des lieux » qui explicitait les objets et les orientations d'une négociation à venir. Ces thèmes sont ensuite développés et précisés dans l'accord du 11 janvier. Ainsi, les organisations patronales et syndicales ont manifesté leur volonté et leur capacité de définir les cadres d'un accord dans un domaine qui, dès l'origine, a constitué un symbole du paritarisme. Paradoxalement, c'est pourtant sur ce thème que l'intervention des pouvoirs publics est la plus précoce et la plus brutale. Elle restreint drastiquement les marges de liberté pour les négociations qui s'ouvrent le 15 octobre 2008.

### **a) Une intervention publique déterminante**

Certes toute l'histoire de l'assurance chômage est marquée d'interventions publiques, mais celles-ci avaient joué jusqu'alors un rôle de stimulation et de facilitation de la négociation ou encore de substitution après un échec de cette dernière (*chapitres 4-I, 5-II, 6-IV*). L'élément nouveau en 2007 et 2008 est qu'à deux reprises la loi intervient alors que des négociations sont en cours ou programmées et sur des thèmes que ces dernières devaient traiter.

#### **Le nouveau service public de l'emploi**

Dans le « document d'orientation » diffusé le 18 juin 2007 par le Premier ministre pour la négociation sur le marché du travail, il est stipulé que celle-ci devra traiter « du rôle du régime d'assurance chômage au sein d'un service de l'emploi plus efficient ». Il n'est pas explicitement question de la fusion ANPE-Unédic qui faisait partie du programme de Nicolas Sarkozy pour les élections présidentielles ; le gouvernement semble attendre sur

1) Dont l'ANI du 7 janvier 2009 maintiendra le taux de financement globalement inchangé.

ce point les résultats de la négociation. Pourtant, début novembre il dévoile un projet de loi sur la réorganisation du service public de l'emploi qui propose des mesures drastiques :

- une fusion est opérée entre l'ANPE et le réseau des Assédic ;
- l'Unédic est privée de ses fonctions d'inscription initiale et de suivi des chômeurs, de perception des cotisations et de versement des prestations ; ses attributions se réduisent à la production des textes d'application de la convention d'assurance chômage et à la gestion financière du régime ;
- les dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi qu'elle mettait en œuvre sont transférés, avec les financements correspondants, au nouvel opérateur issu de la fusion (ultérieurement dénommé Pôle emploi).

Si la loi n'est promulguée que le 13 février 2008, donc après l'accord du 11 janvier, la publication dès novembre 2007 d'un projet, qui est resté ensuite pour l'essentiel inchangé, a considérablement réduit la marge de liberté des négociations alors en cours. Une inflexion brutale est imposée par rapport aux orientations adoptées dans les accords de 2001 et 2005 (Tuchszirer, 2008) : les signataires y avaient en effet confirmé et élargi les responsabilités de l'Unédic comme financeur et parfois donneur d'ordre pour des dispositifs visant à assurer l'accompagnement des chômeurs et l'accélération de leur réinsertion professionnelle (*chapitre 6-4.3*). L'intervention de l'Unédic dans le fonctionnement du marché du travail, qui était présente dès l'origine du régime, est donc rayée de la carte par décision unilatérale de l'État.

### L'offre raisonnable d'emploi

Début janvier 2008, Christine Lagarde, ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, encourage les partenaires sociaux à définir des critères concrets d'une « offre valable d'emploi » dans le cadre de la négociation sur l'assurance chômage qui va s'ouvrir. Sans attendre cette échéance, le gouvernement présente, pour une réunion tripartite organisée le 6 mai, un projet de définition de l'« offre raisonnable d'emploi » ; le texte suscite l'hostilité de toutes les organisations syndicales et l'approbation des organisations patronales. Un projet de loi relatif aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi est déposé peu après ; avec des modifications mineures, il donne naissance à la loi du 1<sup>er</sup> août 2008.

Nous sommes en présence d'un second cas de recours à la voie législative sur une question que les pouvoirs publics avaient confiée, dans le cadre de la loi de démocratisation du dialogue social, à la négociation collective. La genèse est toutefois plus complexe que dans le cas précédent et révèle de meilleurs arguments pour justifier l'intervention publique. La question de la définition des offres d'emploi qu'un chômeur ne peut refuser sans courir le risque d'une sanction se pose de longue date. Le Code du travail contenait une définition imprécise. Lors de la négociation de la première version de la convention d'assurance chômage, signée le 1<sup>er</sup> juillet 2000, les signataires adoptent à leur seule initiative des dispositions nouvelles (Freyssinet, 2002) :

- la définition de l'emploi convenable ne repose plus sur la trajectoire passée du chômeur indemnisé, mais sur ses capacités actuelles ou potentielles, le cas échéant après une formation ou une reconversion ;

- le périmètre des emplois jugés convenables s'élargit avec la durée du chômage ;
- le refus d'offres d'emplois convenables entraîne des sanctions progressives (réduction, suspension puis suppression de l'indemnisation) prononcées par l'Unédic.

Les syndicats non signataires de l'accord s'opposent à la possibilité ouverte à l'Unédic de prononcer des sanctions sur la base de critères qui auraient été fixés par la négociation. Ils obtiennent l'appui des pouvoirs publics. Parmi les motifs du refus d'agrément figure le rappel de la responsabilité exclusive de l'État pour définir les emplois convenables et appliquer d'éventuelles sanctions. L'accord final, dit du 1<sup>er</sup> janvier 2001, prend acte de cette position de principe (*chapitre 6-4.3*).

Lors de la négociation du renouvellement de la convention à la fin de 2005, la mise en discussion de la définition d'une offre valable d'emploi est demandée d'entrée par la CGT, soutenue sur ce point par la CGT-FO <sup>(1)</sup>. La CFDT y est hostile, jugeant cette initiative dangereuse pour les chômeurs dans le contexte de l'époque. Le Medef, de son côté, introduit une définition de l'offre valable d'emploi dans un projet d'accord qu'il soumet aux syndicats. Ses propositions sont tellement restrictives qu'elles rétablissent une unanimité syndicale dans leur rejet <sup>(2)</sup>. Il est ainsi conduit à les retirer et le thème disparaît de la négociation.

Lors de la négociation de l'ANI du 11 janvier 2008, la dernière proposition présentée par le patronat le 9 janvier contient une esquisse de définition de l'offre valable d'emploi <sup>(3)</sup>. À la demande des syndicats, cet alinéa est supprimé, la question étant renvoyée à la négociation à venir sur l'assurance chômage.

Les positions des acteurs sociaux sur la responsabilité et sur le contenu de la définition d'une offre raisonnable d'emploi se sont donc révélées diverses et instables. Historiquement, la question a toujours relevé du Code du travail et aucun accord n'a pu être dégagé sur ce point par la négociation collective. On peut seulement s'étonner que les pouvoirs publics choisissent de faire trancher la question par le législateur au moment même où s'ouvre une négociation qui avait prévu d'en traiter et dont les résultats auraient été soumis à leur agrément.

1) La CGT met l'accent sur les risques qui pèsent sur les chômeurs du fait de l'imprécision du texte du Code du travail et donc de la marge d'arbitraire dont dispose l'administration dans son application. Elle demande que la négociation établisse trois principes :

- une rémunération au moins égale à celle de l'emploi précédent ;
- un contrat de travail offrant au moins les garanties du contrat précédent ;
- des aides à la mobilité couvrant la totalité des coûts engagés et la proposition au conjoint ou à la conjointe d'un travail équivalant à celui qu'il ou qu'elle doit quitter (« L'urgence de négocier le contenu de l'Offre Valable d'Emploi », Site, 25 octobre 2005).

2) Elles sont nettement plus sévères que celles qui figuraient dans feu l'accord du 1<sup>er</sup> juillet 2000 puisque le Medef propose comme critères d'acceptation :

- au cours des trois premiers mois d'indemnisation, une rémunération au moins égale à 90 % de la rémunération antérieure pour la profession habituelle ou une profession apparentée, avec un temps de trajet quotidien n'excédant pas deux heures ;
- entre trois et six mois, une rémunération d'au moins 80 % pour un emploi que le demandeur d'emploi est « susceptible d'occuper », avec un temps de trajet n'excédant pas trois heures ;
- après six mois, une rémunération au moins égale au revenu de remplacement et, seulement dans le cas d'enfants à charge, un temps de trajet n'excédant pas trois heures (AEF, n° 58639, 1<sup>er</sup> décembre 2005).

3) « En ce qui concerne plus particulièrement l'offre valable d'emploi, celle-ci doit tenir compte, en fonction de l'ancienneté dans le chômage du demandeur d'emploi, de son parcours professionnel, de son expérience, de sa formation et des formations qui lui seraient offertes, de son ancienne rémunération et de son lieu de résidence » (art. 18).

La création de ce qui deviendra *Pôle emploi* et la définition législative de l'offre raisonnable d'emploi constituent les deux formes principales d'encadrement par les pouvoirs publics de la négociation interprofessionnelle sur l'indemnisation du chômage. Elles ne sont pas les seules.

- Le 28 juillet, le Premier ministre écrit aux partenaires sociaux pour leur indiquer que l'amélioration de la situation de l'emploi doit permettre d'abaisser les cotisations d'assurance chômage afin de compenser « *le relèvement progressif des cotisations vieillisse en trois phases (0,3 % en 2009, 0,4 % en 2010 et 0,3 % en 2011)* ».
- La loi du 1<sup>er</sup> août 2008 déjà mentionnée prévoit l'extinction par étapes, d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2012, du régime de dispense de recherche d'emploi qui était ouvert à partir de 57 ans et demi aux bénéficiaires de l'assurance chômage <sup>(1)</sup>.
- Le 28 octobre, le président de la République présente les mesures pour l'emploi qui constituent le troisième volet de son plan de lutte contre la crise. Il souhaite la création, dans le cadre des négociations sur l'assurance chômage, d'une « *filière unique qui, passé six mois de cotisations, permettrait d'accumuler progressivement des droits* » (LS, 30 octobre 2008).
- Le 19 novembre, le ministre du Travail, Xavier Bertrand, propose la suppression des cotisations chômage pour les salariés de plus de 60 ans (*Les Échos*, 20 novembre 2008). Si le gouvernement n'a pas adressé de document d'orientation aux négociateurs, il a multiplié des décisions et des préconisations qui conditionnaient ou orientaient les négociations.

## b) La négociation et le projet d'accord

La négociation sur l'assurance chômage subit plus directement que les deux autres l'impact de la transformation de la crise financière en crise économique. Entre la première réunion le 15 octobre et la dernière le 23 décembre, les prévisions concernant le marché du travail se dégradent brutalement et transforment les enjeux. Les orientations fixées par l'ANI du 11 janvier 2008 reflétaient un contexte où la poursuite de la baisse du chômage était anticipée. Les négociateurs doivent désormais faire face à l'hypothèse de sa forte augmentation pour une durée imprévisible. Quatre dossiers occupent une place centrale dans les discussions. Selon la coutume, ils sont abordés sur la base de projets qui sont présentés par la délégation patronale et font l'objet de nombreuses réécritures en fonction des réactions syndicales. Pour simplifier, nous nous limiterons dans chaque cas à une comparaison du point de départ et du point d'arrivée <sup>(2)</sup>.

1) Le dispositif était aussi ouvert à partir de 55 ans à d'autres catégories de chômeurs.

2) Pour un examen des aspects juridiques de l'accord, Guiomard, 2009b ; Willmann, 2009.

## Les cotisations

Au début des discussions, les syndicats à l'exception de la CFDT réaffirment leur demande de surcotisations à la charge des employeurs qui ont recours aux emplois précaires. Ils se heurtent une nouvelle fois à un refus de principe du patronat. Par ailleurs, pour permettre l'amélioration de l'indemnisation, les syndicats refusent initialement la baisse des cotisations ; en cours de négociation, la CFDT puis moins explicitement d'autres organisations acceptent d'en discuter dans l'avenir en fonction des excédents financiers et de la situation du marché du travail.

De son côté, le patronat relaie vigoureusement l'appel gouvernemental à la réduction immédiate des cotisations. La dégradation de la conjoncture le contraint à assouplir sa position. Il y substitue la demande d'introduction d'une procédure de baisse des cotisations au prorata des excédents de gestion du régime et/ou de la réduction de son endettement selon une formule qui serait d'application automatique. C'est cette procédure qui est inscrite dans le texte final avec une possibilité de mise en œuvre chaque semestre sur la base des excédents constatés.

Ce mécanisme est sans précédent depuis la création du régime en 1958. Compte tenu des prévisions disponibles au moment de la mise au point du projet d'accord, il semblait lourd de conséquences. Le régime apparaissait en effet comme devant être encore excédentaire au premier semestre 2009, ce qui aurait entraîné une baisse des cotisations au 1<sup>er</sup> juillet <sup>(1)</sup>. À cette date, le classique effet de ciseau aurait commencé à jouer et se serait amplifié par la suite : baisse des recettes avec celle de l'emploi, croissance des dépenses avec celle du chômage. Sauf si la crise ne devait être qu'un bref trou d'air, ce que plus personne n'imaginait en décembre 2008, le risque d'apparition d'un déficit croissant au cours des deux années de validité de l'accord aurait été élevé, alors que la révision automatique des cotisations n'était prévue qu'à la baisse.

## La filière unique

Dans un objectif de simplification et de lisibilité, un accord se dessine rapidement entre les négociateurs, à l'exception de la CGT, sur le principe d'une filière unique <sup>(2)</sup>. En revanche, les affrontements sont vifs, jusqu'à l'ultime séance, sur la définition des paramètres de cette filière.

– La durée minimum d'affiliation proposée initialement était de six mois pour le patronat et de quatre pour les syndicats ; c'est le second chiffre qui est finalement retenu <sup>(3)</sup>.

1) Lors d'une conférence de presse, le 16 décembre, Laurence Parisot avait déclaré : « tant que le gros de la crise n'est pas derrière nous et tant que nous n'avons pas dans les modélisations la certitude d'atteindre l'équilibre, nous pouvons suspendre la baisse des cotisations » (Site). Cette position impliquait des décisions prises sur la base de prévisions d'excédents une fois passé le « gros de la crise ». La formule retenue dans le projet d'accord final repose au contraire sur les excédents constatés dès le 1<sup>er</sup> semestre 2009. Selon les chiffres alors réalisés par l'Unédic, ces excédents auraient permis à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2009 une baisse des cotisations de l'ordre de 0,25 point.

2) La CGT propose deux filières : l'une pour les chômeurs ayant cotisé au moins douze mois d'affilée, l'autre pour les salariés précaires.

3) Afin de tenter d'apaiser les craintes de la CGPME, qui redoute une ruée des étudiants additionnant des petits boulots de vacances, il est prévu qu'en cas d'indemnisation sur la base de quatre mois, une réouverture des droits dans les douze mois suivants requiert une nouvelle durée d'affiliation préalable d'au minimum six mois.

- Pour établir cette durée minimum, le patronat abandonne son projet de période de référence variable <sup>(1)</sup>. Il accepte une période fixe, finalement de 28 mois (ou 36 mois pour les salariés de 50 ans et plus).
- Le principe d'une proportionnalité entre durée d'affiliation et durée d'indemnisation est vite admis. Le patronat propose initialement quatre jours d'indemnisation pour cinq jours de cotisation et accepte *in fine* la demande syndicale : un jour pour un jour. La durée est plafonnée à 24 mois (36 mois pour les 50 ans et plus).

La comparaison avec le régime antérieur à quatre filières est complexe puisque coexistent des situations d'accroissement ou de réduction des durées d'indemnisation maxima selon les durées d'affiliation. Une bataille de chiffres s'engage pendant la période où le projet d'accord est soumis à signature. Sans entrer dans un débat technique, il apparaissait que le nouveau régime permettrait un accroissement sensible des flux d'entrées, mais aurait peu d'effet sur l'effectif journalier moyen. Ainsi, l'admission d'une partie des travailleurs précaires, provoquée par le passage de six à quatre mois de la durée minimum d'affiliation, verrait-elle ses effets compensés dans une large mesure par une réduction (inégalement répartie) de la durée moyenne d'indemnisation. Pour un coût global faiblement croissant, il y aurait une redistribution en direction des salariés précaires <sup>(2)</sup>.

### Les catégories particulières

Sans entrer dans les détails, il est intéressant de mentionner trois situations qui ont fait l'objet d'arbitrages de nature différente.

- Pour les activités réduites ou occasionnelles, le patronat abandonne ses propositions initiales visant à restreindre les possibilités d'accès à l'indemnisation. Un groupe de travail étudiera la question.
- Pour le chômage saisonnier, les dispositions restrictives introduites par l'ANI de 2005 sont supprimées <sup>(3)</sup>.
- La prime forfaitaire pour les jeunes non indemnisés, prévue par l'article 3 de l'ANI du 11 janvier, disparaît. Le patronat propose d'abord plusieurs versions d'une prime remboursable qui aurait été versée aux jeunes ayant travaillé cinq, puis quatre mois. Lorsqu'il accepte la réduction à quatre mois de la durée minimum d'affiliation, il retire la prime forfaitaire du projet d'accord <sup>(4)</sup>.

1) Les syndicats demandaient une période fixe (la CFDT évoquait la durée de 30 mois).

2) Tel est du moins le pronostic considéré alors le plus vraisemblable sur la base des chiffrages de l'Unédic, chiffrages dont les auteurs soulignent la fragilité. Quelle que soit leur validité, ils ont pesé sur les positionnements des acteurs relativement au projet d'accord.

3) Cet accord limitait à trois le nombre de périodes successives de versement des allocations ; il était donc sur le point de commencer à faire effet.

4) Formellement, cette position est en contradiction avec la rédaction de l'article 3.d de l'ANI du 11 janvier : « *Il est instauré pour les jeunes de moins de 25 ans, involontairement privés d'emploi et ne remplissant pas les conditions de durée d'activité antérieure ouvrant l'accès aux allocations du régime d'assurance chômage, une prime forfaitaire servie par celui-ci* » (Souligné par nous).

### Les conventions de reclassement personnalisé

Si les CRP font l'objet d'un projet d'accord distinct, elles constituent *de facto* une modalité particulière d'indemnisation du chômage et ont été traitées dans la même négociation. C'est sur ce chapitre que la multiplication des licenciements économiques a eu l'impact le plus direct <sup>(1)</sup>. L'amélioration du dispositif est sensible :

- la durée maximale est portée de 8 à 12 mois ;
- l'allocation est portée à 80 % du salaire de référence pendant 8 mois, puis 75 % pendant 4 mois au lieu de 80 % pendant 3 mois, puis 70 % pendant 5 mois.

En revanche, les demandes syndicales sur des taux plus élevés ou sur l'ouverture du dispositif à des salariés en fin d'emploi précaire n'ont pas été acceptées.

Soulignons le fait qu'à aucun moment, mis à part le cas des CRP, les taux d'indemnisation n'ont été un objet de négociation malgré les revendications présentées dans ce domaine par les syndicats.

### c) L'effacement d'une logique fondatrice ?

L'accord du 31 décembre 1958 a été le point de départ des négociations interprofessionnelles sur l'emploi. Il créait un régime d'assurance chômage dont nous avons montré (*chapitre 4-1.2*) qu'il était fondé sur trois principes : l'intervention dans la politique de l'emploi, une gestion paritaire, une logique d'assurance sociale. Les décisions prises en 2008 mettent en cause ces trois orientations.

En premier lieu, la loi du 13 février 2008 fait du régime un financeur obligé des mesures actives d'accompagnement que met en œuvre *Pôle emploi*. L'Unédic peut seulement influencer sur leur contenu dans le cadre d'une convention tripartite. Elle ne conserve la maîtrise que sur deux mesures d'importance limitée : l'aide à la création ou à la reprise d'entreprise et l'aide différentielle de reclassement pour les allocataires de plus de 50 ans ou indemnisés depuis plus de douze mois.

De ce fait, en second lieu, alors que le principe de la gestion paritaire est inchangé, son champ d'application se réduit comme peau de chagrin : il ne couvre plus que la rédaction des textes d'application des conventions et la gestion financière (dette et trésorerie). Si le régime d'assurance chômage reste un enjeu fondamental pour la négociation collective interprofessionnelle, il est difficile de continuer à y voir le pilier du paritarisme de gestion qu'il était dans le passé.

Qu'en est-il, enfin, de la logique d'assurance sociale ? Comme nous l'avons vu (*chapitre 5-II*), l'introduction des filières en 1982 puis la dualisation de 1984 portaient atteinte à la fonction redistributive inhérente à l'assurance sociale. En effet, selon cette dernière, la durée d'attribution d'un revenu de substitution est déterminée par la situation de l'inté-

1) Pour cette raison, la négociation sur les CRP est étroitement complémentaire de deux autres processus concomitants :  
 – l'extension par le gouvernement de l'expérimentation des contrats de transition professionnelle à 18 nouveaux bassins d'emploi ;  
 – l'élargissement des possibilités de recours au chômage partiel et la hausse de la contribution publique à son indemnisation en complément de l'accord du 15 décembre 2008 qui relève le niveau d'indemnisation de 50 à 60 % du salaire brut avec un minimum horaire porté de 4,42 à 6,84 €.

ressé et non par sa durée de cotisation antérieure <sup>(1)</sup>. S'il faut rappeler que les filières n'ont pas été introduites par la négociation collective, mais imposées par l'État, on doit noter que depuis 1982 les accords n'en avaient jamais remis en cause le principe. Comment interpréter le passage à la filière unique ? Il ne s'agit pas d'une rupture avec la logique qui a conduit à la création des filières, mais au contraire d'une systématisation de celle-ci : les durées d'indemnisation sont désormais individualisées et égales aux durées de cotisation dans le cadre d'un minimum de durée de cotisation et d'un maximum de durée d'indemnisation. S'il existe une indiscutable rationalité dans ce nouveau système (Coquet, Sylvain, 2007), elle relève des principes de l'assurance individuelle <sup>(2)</sup>.

L'objectif n'est pas ici de porter un jugement de valeur sur les choix ou les compromis retenus dans l'accord ; il est de montrer la profondeur des transformations intervenues relativement aux principes fondateurs du régime d'assurance chômage qui n'avaient bien sûr rien de sacré.

\* \*  
\*

Certains experts (Cornilleau, Elbaum, 2009) ont montré que la conjonction en 2008 et 2009 de réformes institutionnelles majeures (la création de Pôle emploi, la généralisation du RSA, etc.) et de l'amorce d'une dégradation profonde de la situation de l'emploi créait un contexte qui à la fois favorisait et exigeait une remise à plat globale des dispositifs de prise en charge des personnes privées d'emploi ou situées aux marges du marché du travail. Le système est aujourd'hui fractionné, soumis à des logiques parfois contradictoires qui sont définies par des acteurs faiblement coordonnés ; les frontières entre dispositifs sont arbitraires et instables ; les droits et statuts des personnes couvertes (ou non couvertes) sont hétérogènes et incompatibles avec la gestion maîtrisée des transitions professionnelles. Rien dans le projet d'accord du 23 décembre ne reflète une démarche dans la direction d'une mise en cohérence ; les négociateurs semblent surtout avoir voulu défendre leur autonomie qui était menacée par les interventions publiques. Si l'enjeu principal a été ignoré, les acteurs sociaux n'en sont donc pas les seuls responsables.

### 2.3. La formation professionnelle continue

L'ANI du 20 septembre 2003 (*chapitre 6-3.4*) est un accord à durée indéterminée. Son ultime alinéa contient la disposition suivante : « *Les parties conviennent de procéder au cours de la cinquième année d'application du nouvel accord général à un bilan formalisé, quantitatif et qualitatif, de la mise en œuvre de ses dispositions et, au vu de celle-ci, d'examiner l'opportunité de l'ouverture d'une négociation visant à apporter les modifications au*

1) Sous réserve d'une durée minimum de cotisation pour combattre les stratégies opportunistes.

2) L'apparence de solution de « bon sens » que présente la règle « un jour/un jour » a fait que les organisations syndicales semblent l'avoir acceptée, en tout ou en partie, sans en avoir mesuré et discuté les conséquences. On ne trouve pas dans leurs publications de traces de débats sur cette question. Notons que curieusement la CGT proposait que le principe ne s'applique qu'aux travailleurs ayant moins de 12 mois de cotisation au cours des 60 derniers mois, tandis que le franchissement du seuil des 12 mois de cotisation ouvrait droit à 60 mois d'indemnisation. Ainsi 11 mois de cotisation auraient ouvert droit à 11 mois d'indemnisation et 12 mois à 60 mois (« Les propositions de la CGT », Site, 14 octobre 2008).

*présent accord qui se révéleraient nécessaires* » (art. 28). En octobre 2006, la formation professionnelle ne figure pas au menu de la « délibération sociale ». Dans le « document d'orientation » adressé en juin 2007 par le Premier ministre aux partenaires sociaux, elle est simplement mentionnée à propos de la sécurisation des parcours professionnels parmi de nombreux autres thèmes. Ceci explique que l'ANI du 11 janvier 2008, qui lui consacre son article 7, ne programme pas de nouvelles négociations sur cette question. Il se borne à confirmer la réalisation du bilan qui avait été programmé pour 2008 par l'ANI de 2003.

C'est la pression exercée par l'État qui conduit à inscrire dans le calendrier du second semestre 2008 une négociation sur la formation professionnelle aux côtés de celles déjà prévues sur la GPEC et sur l'assurance chômage. Cette négociation est à la fois alimentée et conditionnée par un ensemble de rapports et de discussions multipartites qui en esquissent le cadre et les priorités <sup>(1)</sup>. Nous sommes une nouvelle fois en présence d'un processus de « négociation contrainte ». Dès le 18 septembre 2007, le président de la République affirme que « *notre système de formation professionnelle [...] est à bout de souffle* » et annonce que le gouvernement va engager une réforme « *au cours des toutes prochaines semaines* » <sup>(2)</sup>. Le 16 mai 2008, il assigne « trois objectifs » à la réforme de la formation professionnelle <sup>(3)</sup>. Le 17 juin, le secrétaire d'État en charge de l'Emploi, Laurent Wauquiez, évoque la possibilité d'une loi-cadre préalable à la négociation. À la veille de la séance de négociation prévue pour être la dernière <sup>(4)</sup>, Christine Lagarde et Laurent Wauquiez publient un texte où ils présentent les cinq objectifs du « projet de loi que présentera le gouvernement au début de l'année 2009 » ; ils se bornent à souhaiter que ce projet puisse s'appuyer sur un accord des partenaires sociaux <sup>(5)</sup>. Il est donc impossible d'isoler la négociation proprement dite de ce contexte prégnant.

## a) Rapports et discussions multipartites

Trois procédures de discussion contribuent à tracer le cadre de la négociation et à en définir les enjeux : le bilan de l'ANI du 20 septembre 2003, les travaux du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) et ceux du groupe multipartite présidé par Pierre Ferracci <sup>(6)</sup>.

Les signataires de l'accord de 2003 organisent son évaluation en s'appuyant sur les rapports établis à leur demande par plusieurs cabinets de consultants. Sans masquer la lenteur de la montée en charge de certains dispositifs, les conclusions présentées le 5 mai

1) Pour un inventaire problématisé des questions posées en 2008 par la réforme de la formation professionnelle continue, voir : Luttringer, Willems, 2008b ; *Droit social*, 2008d ; *Formation Emploi*, 2008.

2) Discours au 40<sup>e</sup> anniversaire de l'Association des journalistes de l'information sociale.

3) Utiliser les fonds de manière plus juste et plus efficace, limiter les déperditions dans le système, créer une cohérence territoriale.

4) Fixée au 21 décembre, cette séance n'est finalement pas la dernière ; d'ultimes discussions se déroulent les 6 et 7 janvier 2009.

5) *Les Échos*, 19 décembre 2008.

6) Nous nous limitons aux travaux auxquels ont participé les organisations patronales et syndicales. Elles n'ont pu par ailleurs ignorer l'impact de divers rapports d'origine publique, souvent sévèrement critiques, par exemple le rapport du Sénat (Carle, Seillier, 2007) et celui de l'Assemblée nationale (Guégot, 2008), le rapport de l'IGAS sur les organismes collecteurs agréés (IGAS, 2008) ou encore celui de la Cour des comptes (Cour des comptes, 2008). Antérieurement, le rapport réalisé par Pierre Cahuc et André Zylberberg à la demande du Centre d'observation économique de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris avait suscité un vif débat (Cahuc, Zylberberg, 2006).

2008 sont résolument positives tant sur le sens des évolutions que sur l'ampleur et la qualité des négociations de branche engendrées par l'ANI (AEF, n° 95734, 5 août 2008 ; Barthélémy, Circé, 2008). Les dépenses des entreprises augmentent ; les inégalités d'accès entre salariés diminuent ; le DIF, la VAE, les contrats et périodes de professionnalisation ont amorcé leur montée en puissance. Alors que des critiques assez radicales d'origines diverses se multiplient, les acteurs sociaux ont choisi de tenir ensemble une position de défense du système sans exclure de nécessaires corrections ou adaptations.

En réponse à une saisine gouvernementale, le COE prépare entre janvier et mars 2008 un document sur la formation professionnelle continue (COE, 2008). Il lui a été demandé d'identifier des priorités et de déterminer les principes directeurs permettant de les atteindre. Le texte présente un état des lieux qui met en évidence les lacunes ou dysfonctionnements du système. Il y est joint un avis qui réunit diverses préconisations. Elles sont formulées en des termes suffisamment généraux pour que des désaccords internes ne s'expriment pas et elles sont juxtaposées sans que soient soulevés d'éventuels problèmes d'incompatibilité entre objectifs ou entre logiques d'acteurs.

Le rapport du COE avait surtout pour fonction de préparer l'étape suivante. Un « groupe multipartite sur la formation professionnelle »<sup>(1)</sup> est chargé de préparer une conférence sur la réforme de la formation professionnelle qui sera présidée par la ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, Christine Lagarde. Il est animé par Pierre Ferracci qui était déjà président du groupe de travail du COE. Présentée le 10 juillet, la synthèse des travaux reste marquée par le souci de dégager des points de consensus, mais elle met aussi en évidence les « thèses en présence » et des « hypothèses d'évolution ou de réforme » soumises à discussion par le président (Groupe multipartite, 2008). Quatre lignes directrices sont proposées :

- articuler la formation professionnelle avec, d'une part, la formation initiale, d'autre part, le service public de l'emploi et l'assurance chômage ;
- rendre plus visible et efficace le système et identifier les publics prioritaires ;
- rompre avec une intervention selon une logique de statut afin d'assurer la sécurisation des parcours individuels ;
- concilier les objectifs de compétitivité des entreprises, de sécurisation des parcours et de promotion sociale.

Parmi les nombreuses pistes évoquées, certaines ouvrent des débats sensibles qui seront au cœur soit de la négociation interprofessionnelle, soit des concertations État-Régions-partenaires sociaux qui sont prévues en parallèle.

- La reconnaissance de la pertinence de l'échelon régional implique l'existence à ce niveau d'un « outil d'orientation stratégique » et de mécanismes de coordination entre les « décideurs-financeurs ». Une difficulté d'articulation apparaît avec une négociation collective et des organismes paritaires qui restent dominés par une logique nationale de branches professionnelles.

1) Le groupe est composé en quatre parts égales de représentants de l'État, des Régions, du patronat et des syndicats. Il a été en dialogue avec le Comité national de la formation professionnelle tout au long de la vie (autre instance multipartite, celle-ci permanente) qui a présenté en février des « contributions » sur la sécurisation des parcours professionnels par la formation.

- Le rapport soulève le problème de la transformation, au moins partielle, de l'obligation légale de financement en obligation conventionnelle. La question n'est pas sans lien avec celle de la réorientation des OPCA comme pôles de services de proximité à destination des entreprises.
  - L'adaptation de l'offre de formation à la demande et l'amélioration de sa qualité posent un problème de choix entre régulation par le marché ou régulation « par le contrôle, l'évaluation et la labellisation ».
  - La création d'une « orientation tout au long de la vie » exige la coopération entre divers acteurs qui ont montré combien ils étaient attachés à leur autonomie.
  - Le rapport note que des évolutions sont attendues dans des sphères connexes parmi lesquelles « les questions du paritarisme, de son fonctionnement et de son financement ».
- Par ailleurs, l'accent mis par les pouvoirs publics sur une meilleure orientation des formations vers les demandeurs d'emploi et les jeunes sans qualification fait craindre aux partenaires sociaux une tentative de récupération des fonds paritaires pour financer des politiques qui à leurs yeux relèvent de la responsabilité de l'État.

## **b) Le document d'orientation**

L'envoi par le gouvernement d'un document d'orientation aux négociateurs, s'il est conforme à la lettre de la loi de modernisation du dialogue social (*chapitre 2-1.c*), prend en cette occasion un caractère exceptionnel. En juin 2007, le document d'orientation pour la négociation sur la modernisation du marché du travail était un texte bref qui, comme nous l'avons indiqué (*supra 1.1.b*), reprenait dans une large mesure les états des lieux issus de la phase paritaire de « délibération sociale ». Au second semestre 2008, le gouvernement n'envoie pas de document d'orientation pour les deux autres négociations (GPEC et assurance chômage). En revanche, la formation professionnelle fait l'objet dès juillet d'un document détaillé et précis où l'usage de formulations interrogatives semble souvent habiller de quasi-injonctions.

Après un diagnostic sévère et un rappel des propositions du rapport Ferracci, le document fixe quatre priorités : renforcer le lien entre emploi et formation, rendre le système plus juste, renforcer l'efficacité, permettre à l'individu d'être davantage acteur de son parcours professionnel. Ces priorités sont ensuite détaillées et traduites en thèmes sur lesquels les partenaires sociaux sont « invités à négocier ».

Parallèlement, pour tenir compte de la diversité des acteurs concernés par le système de formation professionnelle, le document annonce la création d'une concertation avec l'Association des régions de France ainsi que de trois groupes de travail multipartites (orientation tout au long de la vie <sup>(1)</sup>, validation des acquis de l'expérience, qualité de l'offre et de l'achat de formation). L'ensemble de ces procédures doit permettre la présentation d'un projet de loi avant la fin de 2008. La négociation interprofessionnelle voit donc son rôle reconnu, mais dans le cadre d'objectifs détaillés, d'un ensemble de procédures et

1) Ce premier groupe de travail devait « s'appuyer » sur les travaux d'un groupe de travail créé dès juin 2008 sur le même thème par le Conseil d'orientation pour l'emploi. En pratique, un seul groupe fonctionnera sur ce sujet.

d'un calendrier qui lui sont imposés. Confrontées au document d'orientation, les organisations patronales et syndicales sont unanimes pour demander le respect de leur autonomie de négociation. Fermes sur le principe, elles ne peuvent ignorer les pressions qu'aiguise la conjoncture.

### c) La négociation et le projet d'accord

Si l'ANI du 11 janvier 2008 ne consacre explicitement que deux articles à la formation professionnelle, elle est concernée par de multiples dispositions dispersées dans l'ensemble du texte (Luttringer, Willems, 2008a). L'article 7 est formulé en termes généraux. Il fait référence à l'ANI du 5 décembre 2003 et à l'opportunité qui s'ouvrira, à l'occasion de son bilan en 2008, de l'adapter « au besoin ». Dans ce cadre, des dispositions complémentaires devront être introduites au bénéfice des salariés les moins qualifiés ou dont la qualification est inadaptée, des titulaires de CDD ainsi que des salariés à temps partiel. L'article 15 prévoit la mise en place de moyens spécifiques pour la qualification ou requalification des salariés et demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi, ce qui impliquera la mise en cohérence des négociations à venir sur la formation professionnelle et sur l'assurance chômage. Ces orientations marquent une priorité politique significative, mais les questions posées apparaissent limitées au regard de celles qui sont soulevées par les rapports et les concertations multipartites évoqués plus haut. Un des enjeux de la négociation réside dans la confrontation entre, d'une part, les signataires de l'ANI de 2003 soucieux d'en préserver l'essentiel tout en apportant des améliorations au système existant, d'autre part, les pouvoirs publics qui prennent appui sur diverses expertises pour tenter d'imposer des réformes plus radicales <sup>(1)</sup>.

Huit séances de négociation sont nécessaires à partir du 30 septembre 2008 pour parvenir au volumineux projet d'accord du 7 janvier 2009 <sup>(2)</sup>. Une sélection s'impose parmi les multiples thèmes abordés. En tenant compte des enjeux préalablement mis en évidence, notamment par le rapport Ferracci et le document d'orientation, nous chercherons d'abord quelles questions ont été finalement écartées ou esquivées et pour quelles raisons. Nous examinerons ensuite les deux dossiers qui constituaient les enjeux les plus stratégiques : les publics peu qualifiés et les OPCA. Enfin, nous évoquerons d'autres domaines dans lesquels le projet d'accord a été l'occasion de débats et parfois d'innovations significatifs.

#### Quelques thèmes ignorés, abandonnés ou esquivés

Dans trois domaines au moins, les silences ou le caractère allusif du projet d'accord doivent d'être soulignés.

Le premier concerne les **aspects financiers**. La position patronale inébranlable étant celle d'une négociation à coût constant, il n'est pas surprenant que le projet soit muet sur le niveau des obligations financières des employeurs. Plus inattendue au premier abord est l'évacua-

1) Le 13 novembre 2008, Laurent Wauquiez affirme encore que « la négociation qui doit s'achever avant la fin de l'année doit aboutir à une réforme très substantielle de la formation professionnelle » (AEF, n° 104461).

2) « Accord sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels ».

tion du débat sur la nature juridique de cette obligation (obligation légale ou conventionnelle ?) alors que la question était soulevée par le rapport Ferracci comme par le document d'orientation. Dès le début de la négociation, l'UIMM, la CGPME et l'UPA du côté patronal font connaître leur opposition à la disparition de l'obligation légale, tandis que du côté syndical seule la CFDT se montre favorable au principe d'un passage vers l'obligation conventionnelle. Il n'en est finalement plus question<sup>(1)</sup>. De même, malgré des sollicitations analogues, les négociateurs renvoient à plus tard la douloureuse question de la contribution des fonds de la formation professionnelle au financement du paritarisme alors que chacun s'accorde à estimer qu'elle pèse lourdement sur les comportements des acteurs.

Le cas de figure est différent pour un débat qui est resté sans trace précise dans le projet d'accord bien qu'il ait un temps sérieusement perturbé les négociations. À l'occasion de la quatrième séance de négociation, le 21 novembre, la CGPME présente un projet de « système individualisé de formation » qui fusionnerait le **CIF et le DIF** alors que le rapport Ferracci comme le document d'orientation soulignaient la fonction spécifique de chaque dispositif et n'invitaient à réfléchir que sur leur articulation. La proposition rencontre l'opposition unanime des syndicats. Cependant, elle réapparaît comme une option dans un document présenté sur table par la délégation patronale le 16 décembre, presque au terme des négociations, sous la dénomination de « droit personnel à la formation ». Après une nouvelle bronca des syndicats, qui s'interrogent sur une manœuvre du patronat visant à leur faire arbitrer ses divisions internes, le projet est retiré<sup>(2)</sup>. La même prudence l'a emporté, mais cette fois-ci dès le début de la négociation, quant au **compte épargne formation**. Ce projet avait été fortement mis en avant par le rapport du Sénat (Carle, Seillier, 2007) et fait l'objet d'expertises qui montraient la complexité de sa mise en œuvre (Luttringer, 2008). Il n'avait pas été objet de consensus au sein du groupe Ferracci, notamment parce que les syndicats craignaient qu'il ne favorisât un désengagement de la responsabilité des employeurs. L'une des solutions envisagées par certains experts était que la fusion DIF-CIF fournisse un socle au compte épargne formation. Il n'en est pas question dans l'accord.

Enfin, nous rangeons parmi les thèmes non pas ignorés mais esquivés celui de la **territorialisation** et plus particulièrement du rôle des régions. Deux questions y sont liées. La première porte sur le partage des responsabilités au sein des instances paritaires. L'ANI de 2003 confirmait la domination des branches professionnelles nationales sur les territoires. Une seconde question porte sur la coordination avec les autres acteurs présents au niveau régional. L'absence de processus efficace de mise en cohérence est soulignée de tout côté. Le groupe Ferracci « *prône l'instauration d'une véritable instance de définition des orientations stratégiques de formation professionnelle en région* » (Ferracci, 2008). La Délégation à l'emploi et à la formation professionnelle présente sans succès un projet de « Fonds régional de sécurisation des parcours professionnels » qui réunirait les acteurs dans un conseil

1) L'ultime séance de négociation fait même disparaître une vague référence qui figurait jusqu'alors à propos d'expérimentations envisagées dans le plan de formation : « Ces expérimentations peuvent contribuer à apporter des éléments de réponse sur la pertinence, la nature et le niveau d'une obligation de contribution de l'entreprise au financement de la formation professionnelle continue. »

2) À défaut, il est prévu un groupe de travail chargé de formuler des propositions d'abord « sur l'articulation entre le DIF et le CIF », puis dans le projet final seulement « sur l'optimisation du DIF et du CIF ».

tripartite <sup>(1)</sup>, énoncerait leurs priorités et mutualiserait leurs apports financiers respectifs. L'Association des Régions de France demande la création d'un service public régional de la formation professionnelle tout au long de la vie associant tous les acteurs sous la coordination de la Région (ARF, 2008). Sur ces deux terrains, le projet d'accord ne corrige qu'à la marge les choix antérieurs. Les instances régionales du dialogue social sont reconnues, mais privées de tout pouvoir de création de normes ; elles ne peuvent qu'adapter aux spécificités locales la mise en œuvre des accords nationaux. Quant aux rapports avec les autres acteurs, au premier rang desquels l'État et les Régions, ils sont réglés par des procédures de consultation pour les débats d'orientation et par la contractualisation lorsqu'il s'agit de la réalisation de projets. Il n'est pas question d'instances de codécision ou de structures de mise en commun des ressources, mais seulement de « coordination » et d'« optimisation » des moyens <sup>(2)</sup>.

### Deux dossiers centraux : les publics peu qualifiés et les OPCA

Pour répondre à la pression exercée par le gouvernement, les négociateurs devaient aboutir à des résultats significatifs sur deux enjeux que ce dernier privilégiait : le ciblage sur les publics peu qualifiés et la réforme des OPCA.

Dans le premier domaine, en application de l'article 15 de l'ANI du 11 janvier 2009 <sup>(3)</sup>, ils conviennent d'amplifier les actions au bénéfice de ceux des salariés et demandeurs d'emploi qui sont handicapés par un « déficit de formation ». Les outils d'intervention mis en œuvre dans ce cadre sont constitués par les instruments déjà existants, en particulier l'ouverture des contrats de professionnalisation aux « publics les plus éloignés de l'emploi ». Il s'y ajoute, pour les demandeurs d'emploi, un dispositif nouveau de préparation opérationnelle à l'emploi (POE) issu d'une proposition de la CGPME. La POE consiste en une action de formation d'au maximum 400 heures destinée à fournir « un socle de compétences professionnelles » nécessaire pour satisfaire une offre d'emploi déposée auprès de Pôle emploi. On y reconnaît l'un des nombreux avatars qu'ont connus les « stages de mise à niveau » créés par l'État dès la fin des années 1970.

L'innovation majeure se situe dans le domaine du financement avec la transformation du Fonds unique de péréquation (FUP) en Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). Le nouveau Fonds, outre les attributions de l'ancien (péréquation financière entre les OPCA et les Opacif), est chargé de financer la réalisation des objectifs que fixe l'accord : accroître de 500 000 annuellement (soit un doublement) le nombre des salariés les moins qualifiés recevant une formation et de 200 000 pour les demandeurs d'emploi (soit une augmentation d'un tiers). Ses ressources proviennent d'une fraction

1) État, Conseil régional, partenaires sociaux.

2) Michel Théry s'interroge : « Faut-il coordonner et contractualiser entre des partenaires faiblement enclins spontanément à le faire ou bien construire des institutions capables d'énoncer les principes et les règles qui norment les relations entre les parties légitimes à intervenir ? » La seconde voie lui paraît nettement préférable (AEF, n° 112191, 7 avril 2009).

3) ANI du 11 janvier 2008, article 15 : « Des moyens spécifiques seront mis en place pour assurer la qualification ou la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi, notamment ceux les plus éloignés de l'emploi (indemnisés ou non) dont le déficit de formation fragilise leur entrée, leur maintien, leur évolution ou leur retour dans l'emploi. [...] Pour assurer la mise en œuvre de ces objectifs, les partenaires sociaux prendront les dispositions nécessaires lors de la négociation interprofessionnelle sur la formation professionnelle à venir, pour en assurer durablement le financement. »

des contributions légales qui sont versées par les entreprises aussi bien pour le plan de formation et la professionnalisation que pour le CIF. Le pourcentage est fixé chaque année par le CPNFP (Comité paritaire national pour la formation professionnelle) ; il ne pourra dépasser 13 %. Des ressources importantes peuvent ainsi être dégagées pour « la qualification et la requalification » des salariés et demandeurs d'emploi désignés par l'article 15 précité <sup>(1)</sup>. L'effort financier est lié à la volonté que les instances paritaires contrôlent directement l'utilisation de leurs ressources. Des cofinancements jugés nécessaires s'organiseront dans le cadre de conventions avec les différents partenaires possibles dans « le respect du champ de compétences » de chacun <sup>(2)</sup>.

Si les négociateurs innovent indiscutablement pour la mise en œuvre de l'article 15, leur attitude à l'égard de la réforme des OPCA est surtout défensive, qu'il s'agisse des missions ou des regroupements.

Quant aux missions, le texte s'aligne sur les recommandations qui figurent en des termes voisins dans les rapports de l'IGAS et de la Cour des Comptes, puis dans le rapport Ferracci et le document d'orientation. Les OPCA, comme certains ont commencé à le faire, devront offrir une gamme de services de proximité aux entreprises notamment aux plus petites. Les Opacif (organismes paritaires agréés pour le CIF) feront de même à l'égard des salariés et des demandeurs d'emploi. Rédigés en termes très généraux, les inventaires de missions établis par le projet d'accord ne définissent ni hiérarchies de priorités ni dispositifs nouveaux ; il s'agit seulement d'un document d'orientation pour les accords de branche. Le texte ne traite pas du délicat problème que posera pour la fourniture de ces services l'application du droit européen de la concurrence.

Quant à la réduction du nombre des OPCA fermement suggérée par le gouvernement, les signataires, conscients du fait que l'agrément de ces organismes est une prérogative de l'État, se bornent à « considérer » que les regroupements devraient se réaliser selon une logique de proximité professionnelle et de libre adhésion. Après avoir affirmé dans les premières versions du projet que le seuil financier de collecte n'était pas un critère pertinent, ils estiment finalement qu'il n'est pas « le seul critère pertinent » et renvoient à un groupe de travail paritaire la tâche de préparer des préconisations avant le 31 mars 2009.

### D'autres débats significatifs

En acceptant le risque d'un choix arbitraire et en se référant aux tendances observées lors des négociations précédentes (*chapitre 6-III*), trois enjeux méritent d'être soulignés qu'ils aient ou non abouti à une inflexion dans le texte du projet d'accord.

1) Dans l'avant-dernière version du projet d'accord, il était prévu un pourcentage fixé annuellement en fonction de la situation conjoncturelle entre un minimum (5 %) et un maximum (12 %), ce qui correspondait à une enveloppe comprise entre 300 et 800 M€. Ce montant était jugé insuffisant par les syndicats. Par exemple, la CFDT demandait entre 1 et 1,5 Md€ ou encore 20 % de la collecte. De son côté, le gouvernement avait indiqué une fourchette comprise entre 1 et 2 Md€. Sur la base d'une évaluation du coût moyen des formations, les objectifs finalement retenus correspondraient à une dépense annuelle proche de 900 M€ à partir de 2010. Remarquons que le taux des obligations légales des entreprises reste inchangé ; l'effort se réalise donc par réallocation des ressources.

2) Il est mentionné qu'une convention-cadre « pourra » être conclue entre le CPNFP et l'État.

En premier lieu, sur proposition patronale les **rubriques du plan de formation** sont réduites de trois à deux. L'accord de 2003 distingue entre adaptation au poste de travail, adaptation à l'évolution de l'emploi et développement des compétences. Les deux premières catégories de formation doivent être réalisées dans le temps de travail, ce qui n'est pas obligatoire pour la troisième. Les projets patronaux jusqu'au 6 janvier intègrent la seconde catégorie dans la troisième à laquelle s'appliquent les possibilités de mise en œuvre hors temps de travail de l'accord de 2003. La frontière entre formations dans ou hors temps de travail aurait donc été sensiblement déplacée au profit du hors temps. Dans la dernière séance de négociation, le patronat fait une concession majeure en acceptant de regrouper dans une seule catégorie les formations d'adaptation au poste de travail et d'adaptation à l'évolution de l'emploi ; elles resteront réalisées pendant le temps de travail. Dans le même esprit, est abandonnée *in extremis* une disposition qui autorisait les accords de branche à prévoir à titre expérimental la réalisation de « formations ouvertes et à distance » hors temps de travail, y compris pour des actions d'adaptation au poste de travail. Au total, après des tentatives patronales ambitieuses, le projet final n'introduit pas de changement sur la frontière entre formations dans et hors temps de travail.

En second lieu, à propos des **certifications professionnelles**, deux orientations affichées pourraient contribuer à sécuriser les trajectoires en favorisant des reconnaissances interprofessionnelles. D'une part, les OPCA et le CPNPF sont chargés de promouvoir la « reconnaissance commune ou mutuelle » par plusieurs branches de leurs certificats de qualification professionnelle (CQP) ainsi que la mise en place de CQP interbranches. D'autre part, l'acquisition d'un socle commun de compétences doit être « favorisée » dans la préparation des CQP. S'il ne s'agit que de déclarations d'intentions, elles marquent un progrès dans la perspective de l'acquisition de compétences reconnues et transférables.

En troisième lieu, s'agissant du thème de la **formation initiale différée** qui est présent dans le rapport Ferracci comme dans le document d'orientation, les rédacteurs du projet se gardent de toute innovation : l'article 18 reprend presque mot pour mot l'article 12 de l'ANI de 2003. Ce texte concerne en priorité les salariés n'ayant pas obtenu en formation initiale une qualification professionnelle reconnue. Si les signataires confirment la possibilité d'une prise en charge par les OPACIF du coût des actions d'accompagnement, de bilan de compétences et de VAE, ils renouvellent surtout leur demande à l'État pour qu'il assure le financement d'une année de formation. Présentée en 2003, la demande était restée sans écho ; elle est formulée dans les mêmes termes en 2009 <sup>(1)</sup>.

\* \*  
\*

Nous avons souligné que le projet d'accord sur l'assurance chômage entérinait la quasi-disparition au sein de l'Unédic des dispositifs de politique active de l'emploi mis en œuvre antérieurement en direction des chômeurs indemnisés. Le projet d'accord sur la formation professionnelle donne aux institutions paritaires les moyens de rester présentes dans ce domaine :

1) Le document d'orientation suggérait l'utilisation à cette fin de la contribution des entreprises pour la professionnalisation.

- l'objectif attribué au nouveau Fonds paritaire est d'accroître de 200 000 le nombre des demandeurs d'emploi bénéficiant d'une formation chaque année ;
- les préparations opérationnelles à l'emploi concernent des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi pour des offres d'emploi qui y ont été déposées.

L'analogie est forte, d'une part, avec les formations que finançaient depuis 2001 les Assédic par agrément ou par convention, d'autre part, avec le financement de formations préalables à l'embauche qu'elles offraient aux employeurs ayant déposé une offre d'emploi à l'ANPE. La différence principale est que les Assédic réservaient leurs prestations aux chômeurs bénéficiaires de l'assurance alors que le nouveau Fonds paritaire sera ouvert à tous les demandeurs d'emploi. C'est un progrès indiscutable.

Un autre aspect positif, même s'il reste à en vérifier l'effectivité, est le renforcement des instances de pilotage nationales interprofessionnelles. Les attributions du Comité paritaire national (CPNFP) sont plus fortement affirmées que dans l'ANI de 2003 ; il fixe notamment les orientations du FPSPP qui, à leur tour, s'imposent aux branches. Il pourra s'appuyer, pour renforcer sa légitimité, sur les travaux d'un Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle créé à ses côtés <sup>(1)</sup>.

Le projet d'accord sur la formation, quelles qu'en soient les limites, se distingue donc des deux autres projets négociés en parallèle. Il introduit des avancées reconnues significatives par tous les négociateurs dans certains des domaines qui étaient en discussion. Globalement, il est à la fois un compromis entre organisations signataires et une proposition de transaction qu'elles adressent à l'État <sup>(2)</sup> :

- les signataires offrent un financement, potentiellement important mais non garanti, pour répondre à la demande pressante de l'État qui concernait les salariés et les chômeurs faiblement qualifiés ;
- en contrepartie, ils revendiquent l'autonomie des instances paritaires dans l'affectation et la gestion de ces ressources ;
- ils proposent implicitement la marginalisation des Régions qui semblent réduites à la position de cofinanceurs parmi d'autres dans le cadre d'une logique de contractualisation.

Enfin, nous souscrivons à l'appréciation de deux juristes selon lesquelles « *l'ANI du 7 janvier 2009 est l'amorce d'une plus profonde intégration du droit de la formation professionnelle et du droit du travail, participant à l'élaboration d'un droit de l'emploi au sens large* » (Dougados, Pélicier-Loevenbruck, 2009, p. 7). La négociation interprofessionnelle sur la formation voit ainsi confirmer un caractère qu'elle avait de fait dès l'origine (*chapitre 4-III*), celle de constituer l'un des domaines de la négociation sur l'emploi.

1) Aux dix représentants des organisations patronales et autant des organisations syndicales s'ajoutent quatre personnalités qualifiées désignées d'un commun accord. Le pluriel adopté pour le terme « évaluations » dans la dénomination du Conseil montre qu'il ne lui est pas attribué une mission d'évaluation globale du système paritaire. La composition du Conseil suggère qu'il s'agit d'une auto-évaluation éclairée par les avis d'experts bénéficiant de la confiance des signataires.

2) Il est intéressant de comparer deux réactions immédiates contrastées : Jean-Marie Luttringer, Jean-Pierre Willems, « L'ANI du 7 janvier 2009 : un grand pas vers l'autonomie conventionnelle », *AEF*, n° 107541, 13 janvier 2009 ; Pierre Ferracci, « ANI formation : La dimension régionale/territoriale est trop peu valorisée », *AEF*, n° 108317, 27 janvier 2009. Voir aussi : Guimard, 2009a ; Dougados, Pélicier-Loevenbruck, 2009.

## 2.4. Les signatures : autonomie ou interdépendance ?

L'ANI du 11 janvier 2008 programait trois négociations interprofessionnelles qui devaient porter respectivement sur la convention d'assurance chômage, la GPEC et le bilan d'étape professionnel. Sous la pression des pouvoirs publics, une négociation sur la formation professionnelle a été ajoutée tandis que le thème du bilan d'étape était inséré dans la négociation sur la GPEC pour être finalement renvoyé à un avenant ultérieur. Si la négociation sur l'indemnisation du chômage a inclus le thème des conventions de reclassement professionnel, elles ont fait l'objet d'un projet d'accord distinct qui n'a pas reçu les mêmes signatures que le projet d'accord principal. Enfin, la brutale dégradation de la conjoncture, fin 2009, a entraîné la négociation éclair d'un avenant sur l'indemnisation du chômage partiel qui est directement complémentaire des deux textes précédents. Il faut donc examiner les options prises par les huit organisations concernées quant à la signature de six projets d'accord (voir le tableau ci-dessous).

**TABLEAU [1] – Organisations signataires des ANI sur l'emploi (Premier trimestre 2009)**

	FPC	BEP	GPEC	Ass. ch.	CRP	Ch. partiel
<b>Organisations patronales</b>						
Medef	oui	oui	oui	oui	oui	oui
CGPME	oui	oui	oui	oui réserves	oui	oui
UPA	oui	oui	oui	oui	oui	oui
<b>Organisations syndicales</b>						
CGT	oui	non opposition	renvoi puis non	non opposition	oui	non
CFDT	oui	oui	renvoi puis oui	oui	oui	oui
CGT-FO	oui	non opposition	non	non opposition	oui	oui
CFTC	oui	non opposition	renvoi maintenu	non	oui	oui
CFE-CGC	oui	oui	oui	non	oui	oui

**Légende :**

- FPC : accord du 7 janvier 2009 sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels.
- BEP : avenant du 3 mars 2009 aux ANI du 11 janvier sur la modernisation du marché du travail et du 14 novembre 2008 sur la GPEC : dispositions relatives à la mise en œuvre du bilan d'étape professionnel.
- GPEC : accord du 14 novembre 2008 sur la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences.
- Ass. ch. : accord du 23 décembre 2008 relatif à l'indemnisation du chômage.
- CRP : accord du 23 décembre 2008 portant reconduction du dispositif des conventions de reclassement personnalisé.
- Ch. partiel : avenant du 15 décembre 2008 modifiant l'ANI du 21 février 1968 sur l'indemnisation du chômage partiel.

La tâche est complexe compte tenu de l'imbrication entre les processus de prise de décision. Les organisations syndicales ont généralement retardé leurs choix définitifs afin de pouvoir porter une appréciation d'ensemble sur les projets. Pour chaque organisation, il existe donc un certain degré d'interdépendance entre les signatures. Cependant, seule la CFDT a finalement signé les six textes comme l'ont fait de leur côté les organisations patronales. Les autres syndicats en ont signé deux (CGT), trois (CGT-FO et CFTC) ou cinq (CFE-CGC), marquant par là une autonomie des jugements qu'ils portaient sur chacun des textes. De plus, il est impossible d'ignorer, même si une preuve rigoureuse ne peut en être fournie, les interdépendances subtiles qu'ont pu exercer les unes sur les autres les décisions de signature de chacune des organisations. Il en est de même pour l'appréciation de l'impact des pressions exercées par les pouvoirs publics ou des hypothèses faites sur leur comportement à venir quant à l'agrément ou à la transposition législative. Nous tenterons de progresser en allant du cas apparemment le plus simple jusqu'à celui qui s'est révélé le plus complexe.

### **a) La formation professionnelle continue : unanimité sous contrainte ?**

L'analyse du contenu du projet permet de comprendre qu'un accord accepté de tous ait été possible. Les signataires de l'accord de 2003, déjà unanimes, en ont dressé au printemps 2008 un bilan positif. Des négociations n'ont été entamées que parce que les pouvoirs publics exigeaient la réforme radicale d'un système jugé par eux « à bout de souffle » et qu'ils menaçaient de légiférer directement. L'accord est principalement une proposition de compromis où la priorité est donnée au renforcement de l'autonomie des dispositifs paritaires en acceptant l'affectation d'une fraction de leurs ressources aux publics les plus éloignés de l'emploi. L'autre thème conflictuel (missions, dimension et transparence financière des OPCA) est renvoyé à des discussions paritaires et tripartites à venir.

Les organisations patronales sont satisfaites du maintien inchangé du niveau des obligations financières des entreprises. Le Medef souligne que les branches professionnelles ont accepté des sacrifices au bénéfice de dispositifs transversaux qui faciliteront les mobilités. La CGPME et l'UPA mettent l'accent sur le rôle prépondérant que jouent leurs adhérents dans l'accueil des populations les plus éloignées de l'emploi et escomptent qu'ils profiteront de la mutualisation dans ce domaine. La CGPME est déçue du rejet de sa demande de fusion du DIF et du CIF, mais satisfaite de l'acceptation de son projet de préparation opérationnelle à l'emploi.

Du côté des organisations syndicales, un accent positif commun est mis sur la création du fonds paritaire (FPSPP) même s'il est regretté que son financement ne soit pas garanti. Ce fonds constitue pour les syndicats une manifestation significative de l'importance qu'ils accordent à l'accès à la formation des catégories qui en sont largement exclues. Ils jugent également positifs la préservation de l'autonomie des dispositifs paritaires, la réaffirmation des fonctions spécifiques du CIF et du DIF, le maintien au sein du temps de travail des formations d'adaptation au poste de travail et à l'évolution de l'emploi. Les critiques qu'ils énoncent sont de nature différente. Si la CGT présente d'abord une appréciation balan-

cée des aspects positifs et négatifs <sup>(1)</sup>, elle approuve finalement l'accord en publiant un texte qui s'appuie sur les éléments positifs et sur les perspectives offertes par les négociations de branche et qui mentionne sans les préciser les faiblesses de l'accord <sup>(2)</sup>. La CFDT est la plus explicitement critique. Elle regrette le caractère « trop aléatoire » du financement du FPSPP et ne signe l'accord que « *sous réserve de garantir le financement du bilan d'étape professionnel prévu dans le cadre du projet d'accord GPEC* » (Site, 22 janvier 2009). La CFE-CGC approuve l'accord « sans enthousiasme ». Elle craint manifestement qu'à enveloppe constante le financement du FPSPP se réalise aux dépens d'autres types de formations dont ses membres bénéficiaient traditionnellement, en particulier le CIF.

La signature unanime traduit d'abord l'attachement des acteurs sociaux à l'accord qu'ils ont conclu en 2003, ensuite leur volonté de défendre l'autonomie des dispositifs paritaires face aux projets de mise en commun des ressources avec l'État et les Régions dans des fonds territoriaux, enfin leur volonté de participation à un effort de solidarité en direction de catégories massivement écartées de l'accès à la formation. Il reste à vérifier si l'État acceptera de traduire dans la législation à venir le compromis qui lui est proposé.

### **b) La GPEC : une perplexité sans passion**

Comme nous l'avons montré, le projet d'accord sur la GPEC n'est guère plus qu'un code de bonne conduite ; la seule disposition normative qu'il envisage est renvoyée à la négociation d'un avenant. Ceci explique la faiblesse des commentaires consacrés à ce texte aussi bien par les organisations syndicales que patronales.

Les organisations patronales n'ont aucune raison d'exprimer des réticences puisqu'elles ne s'engagent à rien et donnent une image positive de leur volonté d'aborder la gestion des ressources humaines dans un horizon de moyen ou long terme.

Les syndicats sont sans illusions, mais accordent des poids différents aux potentialités et aux ambiguïtés qu'ils décèlent dans le texte. Le seul rejet immédiat vient de la CGT-FO. Elle refuse certaines « ambiguïtés » que nous avons signalées précédemment (nature du lien entre la GPEC et le plan de sauvegarde de l'emploi, rapports entre bilan d'étape professionnel et bilan de compétence ou entretien professionnel) ; par ailleurs, elle critique la non-prise en compte de la situation des salariés des entreprises sous-traitantes (Site, 19 janvier 2009). La CGT réserve d'abord sa réponse jusqu'à ce que l'accord soit complété (avenant sur le bilan d'étape professionnel), puis sur cette base rejette les deux textes. La CFE-CGE signe un texte qui a « le mérite d'exister » considérant qu'« *il n'est pas inintéressant d'avoir un cadre de référence pour tout ce qui se fait dans les entreprises* » (Site, 20 janvier 2009). La CFDT, après avoir constaté que « *la négociation sur la GPEC se conclut sur un texte pédagogique* » (Site, 18 novembre 2008), signe l'accord en notant qu'il confirme « *la dynamique de sécurisation des parcours professionnels* » et instaure le bilan d'étape pro-

1) « *Des avancées certaines, mais aussi des insuffisances et des incertitudes* » (Site, 8 janvier 2009).

2) « *Les insuffisances, les ambiguïtés et les quelques points négatifs présents dans l'accord devront être clarifiés ou combattus* » (Site, 5 février 2009).

fessionnel (*Site*, 22 janvier 2009). La CFTC repousse sa décision dans l'attente de l'avenant sur le bilan.

Manifestement l'accord sur la GPEC, après que la négociation a éliminé ou esquivé les principaux sujets de conflits potentiels, soulève peu de passion tant du côté patronal que du côté syndical. Le seul enjeu concret, le bilan d'étape professionnel, a été renvoyé à la négociation d'un avenant. Seule la CGT-FO adopte immédiatement une position négative sur le texte final, encore n'est-ce qu'au titre des ambiguïtés ou des lacunes qu'il présente.

### **c) L'indemnisation du chômage : un ballet mal réglé**

Le bilan des négociations sur l'indemnisation du chômage est plus contrasté. Un large accord s'établit sur deux textes. Le projet relatif à la convention de reclassement personnalisé (CRP) négocié en même temps que celui portant sur l'assurance chômage recueille huit signatures. Il introduit de sensibles améliorations sur le régime antérieur, même si les syndicats n'obtiennent pas son ouverture aux salariés en fin d'emploi précaire. La négociation concernant l'indemnisation du chômage partiel, non programmée initialement et imposée par l'urgence, produit un texte qui recueille sept signatures. Seule la CGT le rejette <sup>(1)</sup>. Ces deux textes relèvent de la traditionnelle négociation d'amélioration des droits des salariés. Les gains pour eux sont indiscutables, même s'ils peuvent être jugés insuffisants ; aucune contrepartie nouvelle n'est demandée. Le projet d'accord sur l'assurance chômage présente, comme nous l'avons vu, des caractéristiques différentes ; elles déclenchent un conflit aux multiples ramifications. Les trois organisations patronales approuvent l'accord, mais adoptent des attitudes distinctes.

L'UPA juge l'accord « *équilibré et responsable* » (*Site*, 8 janvier 2009). Quelques jours plus tard, elle lance un appel aux organisations non signataires pour leur demander « *de rejeter la politique du pire qui consisterait à faire valoir leur droit d'opposition et à rendre inapplicable la nouvelle convention* » (*Site*, 14 janvier 2009).

Dès la fin des négociations, le Medef salue un « accord innovant » avec un sous-titre significatif : « *Vers une baisse vitale des cotisations pour les entreprises* » (*Site*, 24 décembre 2008). Pressé par diverses organisations syndicales de rouvrir la négociation, le Medef exclut cette possibilité. Cependant, dans une lettre adressée le 2 février à la CFE-CGC, la présidente du Medef, Laurence Parisot, s'engage à ne pas baisser les cotisations en cas de prévision de recul du PIB supérieur à 1 % en 2009 <sup>(2)</sup>. C'est en pratique renoncer à un acquis jusqu'alors jugé essentiel puisqu'il est évident qu'au cours des deux années de validité de l'accord, l'échéance du 1<sup>er</sup> juillet 2009 était la seule où la clause de réduction

1) La CGT reconnaît l'amélioration de l'indemnisation, mais la juge insuffisante. De plus, comme d'autres syndicats, elle aurait souhaité un contrôle pour éviter les effets d'aubaine au bénéfice de certaines entreprises. Du côté patronal, la CGPME, qui n'était pas signataire de l'accord fondateur du 23 février 1968 (*chapitre 4-1.5.b*), a conditionné son ralliement à l'obtention d'une aide additionnelle du gouvernement aux PME. Son exigence ayant été satisfaite, elle adhère à l'ANI de 1968 et signe l'avenant.

2) « *Si la prévision de croissance de l'Insee disponible à la date du 1<sup>er</sup> juillet 2009 laissait envisager un recul du PIB français supérieur à 1 % pour l'année 2009, les prévisions de l'article 7 ne seraient pas applicables quel que soit l'excédent d'exploitation du régime d'assurance chômage qui pourrait être constaté* » (AEF, n° 108717, 3 février 2009).

automatique du taux de cotisation aurait pu jouer. Le retrait de l'opposition de la CFE-CGC et donc la possibilité d'agrément de l'accord étaient à ce prix (voir *infra*).

Le choc en retour provient de la CGPME. Dès la fin des négociations, elle avait exprimé ses doutes quant à la réduction des cotisations : « *il est à craindre que cet accord ne soit qu'un marché de dupes* » (Site, 24 décembre 2009). Le 14 janvier 2009, elle signe l'accord sous réserve d'une baisse effective des cotisations au 1<sup>er</sup> juillet 2009. Sa réaction est donc vive lorsqu'elle a connaissance de l'engagement pris par Laurence Parisot, mais reste sans conséquences immédiates.

Au total, les trois organisations patronales sont signataires. La situation contraste avec celle des organisations syndicales parmi lesquelles, pour la première fois depuis 1958, une seule confédération apporte sa signature <sup>(1)</sup>. L'examen des textes adoptés par chacune des confédérations montre une convergence sur l'identification de certains points positifs ou négatifs.

Sont considérés comme positifs :

- la simplification du régime ;
- le principe « un jour travaillé, un jour indemnisé » ;
- l'élargissement de l'accès pour les travailleurs précaires ;
- le rétablissement d'un droit durable pour les travailleurs saisonniers.

Sont considérés comme négatifs :

- la clause de réduction du taux de cotisation ;
- l'absence de mesure pour les jeunes n'ayant pas acquis de droit à l'indemnisation ;
- le régime spécial pour la réinscription après quatre mois d'indemnisation.

Font l'objet de désaccords entre les organisations les chiffres relatifs au nombre additionnel de travailleurs précaires qui seront indemnisés grâce au nouveau mode de calcul et, à l'opposé, au nombre de chômeurs qui verront réduire leur durée maximum d'indemnisation du fait de l'application du principe un jour/un jour. Les décisions de signature sont donc commandées par les pondérations accordées aux différentes composantes de l'accord

La CFDT porte, dès le début et jusqu'au bout <sup>(2)</sup>, un jugement global positif tout en exprimant des réserves et des regrets. Elle met surtout l'accent sur les résultats obtenus au bénéfice des travailleurs précaires et saisonniers et sur la simplification du régime. En revanche, un certain flottement apparaît quant aux conditions d'approbation de l'accord. Dès le 24 décembre 2008, son secrétaire général, François Chérèque, déclare : « *La CFDT ne signera pas toute seule. Nous ne l'avons jamais fait et la CFDT n'a pas de légitimité à signer seule un accord de ce type.* » Dans un second temps, la CFDT décide de signer et appelle les autres syndicats à prendre leurs responsabilités, notamment par l'exercice de leur droit d'opposition. Lorsque trois organisations annoncent leur volonté de faire opposition, la CFDT, dans le respect des règles générales de validité des accords (voir *infra*), considère sa signa-

1) Les accords antérieurs avaient toujours recueilli finalement au moins trois signatures syndicales.

2) Déclaration du Bureau national du 8 janvier 2008 et Gaby Bonnard, « De bonnes raisons de signer », in Bonnard, Aubin, 2009.

ture comme « caduque ». Le revirement de la CFE-CGC la place dans la situation sans précédent d'être le seul syndicat signataire d'un accord qui juridiquement peut être agréé.

À l'opposé, la CGT, critique dès l'origine le projet en insistant particulièrement sur la diminution des durées d'indemnisation pour certaines catégories et sur la clause de réduction des cotisations. Elle décide d'exercer son droit d'opposition <sup>(1)</sup>. La CGT-FO adopte la même position avec une argumentation voisine et un accent particulier mis sur le non respect de la disposition contenue dans l'ANI du 11 janvier 2009 à l'intention des jeunes sans droit à indemnisation <sup>(2)</sup>. La CFTC demande sans succès au patronat la négociation d'un avenant pour modifier la clause de réduction des cotisations. Par ailleurs, elle est très attachée comme la CFDT à la possibilité de conserver, en cas de reprise d'emploi, les droits à indemnisation non utilisés. Elle est conduite, pour la première fois dans l'histoire de l'indemnisation du chômage, à rejeter l'accord, mais n'exerce pas son droit d'opposition <sup>(3)</sup>.

La surprise vient de la CFE-CGC. Initialement perçue par les observateurs comme favorable au texte, elle décide le 20 janvier non seulement de le rejeter, mais aussi d'exercer son droit d'opposition. Sa critique principale porte sur le mécanisme de réduction des cotisations. Or le 2 février, elle renonce à son opposition sur la base des engagements contenus dans la lettre que lui a adressée la présidente du Medef (voir *supra*). On peut s'interroger sur la valeur juridique d'une lettre adressée par l'une des trois organisations patronales à une organisation syndicale non signataire pour modifier ex post les conditions d'application d'un accord signé avec une autre organisation syndicale. Son efficacité pratique est en revanche évidente.

- Les juristes discutaient du point de savoir si s'appliquaient ou non aux accords d'assurance chômage les dispositions de la loi du 4 mai 2004 qui conditionnent la validité d'un ANI à l'absence d'opposition majoritaire des organisations syndicales représentatives. Désormais, le problème ne se pose plus.
- En revanche, sont applicables les dispositions spécifiques relatives à l'agrément par l'État non pas de l'ANI du 23 décembre 2008, mais de la convention portant sur l'indemnisation du chômage datée du 19 février 2009 qui en constitue la traduction opérationnelle (*infra* 2.5.b).

## 2.5. Les suites

L'impact final des trois ANI était soumis à la réalisation d'étapes ultérieures qui n'étaient pas de même nature selon les accords. Pour la GPEC, l'accord programmait une négociation complémentaire sur le bilan d'étape professionnel. Pour l'assurance chômage, l'agrément de l'État était nécessaire. Pour la formation professionnelle, certaines dispositions centrales de l'accord requéraient une validation législative.

1) Lettre du 28 janvier 2009 de Bernard Thibault aux organisations signataires. Voir aussi Éric Aubin, « Une nouvelle machine à exclure » in Bonnard, Aubin, 2009.

2) Lettre du 4 février 2009 de Jean-Claude Mailly aux organisations signataires.

3) « Assurance chômage. Pourquoi la CFTC n'a pas signé l'accord » (Site, sans date, antérieur au 9 février 2009).

### a) La GPEC : l'avenant

Après seulement deux séances de négociation, un avenant portant sur la mise en œuvre du bilan d'étape professionnel est mis au point comme il était prévu par le projet d'ANI du 14 novembre 2008. Ce texte, très précis sur les modalités, ne contient pas d'éléments nouveaux sur le fond, notamment sur les points qui avaient été contestés par certains syndicats dans le projet d'ANI.

La CFE-CGC, qui avait déjà approuvé l'ANI, porte un jugement positif sur l'avenant, tout comme la CFDT. Cette dernière, de ce fait, est amenée à approuver l'ANI, décision qu'elle avait réservée en attendant l'issue des discussions sur le bilan d'étape professionnel.

Les trois autres confédérations portent un jugement négatif.

- La CGT-FO avait rejeté l'ANI à cause de ses « ambiguïtés » (*supra* 2.1.c) ; elle considère que l'avenant les accentue.
- La CFTC, qui avait adopté pour les mêmes raisons que la CFDT une position d'attente sur le projet d'ANI, « annonce son opposition formelle » à l'avenant qui crée « *un nouvel outil qui sera mis en œuvre au seul bénéfice de l'entreprise* » (*Site*, 10 mars 2009). Elle souhaite « ouvrir une discussion ou une nouvelle négociation » sur la GPEC.
- La CGT, dans la même position d'attente à l'égard de l'ANI, considère que l'usage du bilan, tel qu'il est défini dans l'avenant, ne pourra se faire que dans le cadre du lien de subordination et qu'il fournit ainsi un instrument entre les mains de l'employeur. Elle rejette l'avenant et en conséquence l'ANI.

Le 23 avril, ces trois organisations notifient leur opposition aux signataires de l'avenant, ce qui en application de la loi implique qu'il soit « réputé non écrit », mais elles expriment simultanément leur souhait de réouverture de négociations sur ce dossier. Curieusement, c'est la loi de décembre 2009 sur la formation qui redonne naissance au bilan tout en précisant qu'un « ANI étendu » en déterminera les conditions d'application. Les négociations devront donc reprendre.

\* \*  
\*

Au-delà des incertitudes et ambiguïtés précédemment mentionnées, la problématique de la GPEC pâtit directement de la conjoncture et, ce, d'autant plus que le patronat a refusé jusqu'au bout tout lien avec la question des plans de sauvegarde de l'emploi. Même si un raisonnement logique peut soutenir que la GPEC est d'autant plus nécessaire que la crise risque d'être durable, il est évident qu'elle ne constitue plus une priorité concrète immédiate pour les acteurs. De plus, certains syndicats craignent qu'elle ne fonctionne dans ce contexte comme instrument de légitimation des décisions patronales. Le premier des trois grands chantiers ouverts par l'accord du 11 janvier 2008 est donc mis en demi sommeil.

### b) L'assurance chômage : l'agrément

Face à l'opposition exprimée par deux confédérations (CGT et CGT-FO), le gouvernement doit présenter un rapport pour consulter une seconde fois le Comité national de l'emploi. Or, il admet à cette occasion la légitimité d'une objection présentée par la CGT-FO :

la condition de 6 mois de cotisation pour une réouverture des droits dans les douze mois suivant une première ouverture sur la base de 4 mois de cotisation est illégale. Elle rompt l'égalité entre les chômeurs indemnisés en utilisant un critère qui n'est pas prévu par la loi. L'agrément est donc prononcé à l'exclusion de cette disposition, aspect qui est salué par toutes les organisations syndicales et « regretté » par les organisations patronales.

Le résultat final (et provisoire) du débat sur l'indemnisation du chômage a été considérablement transformé par la prise de conscience de la gravité de la crise économique.

- Par des canaux différents, deux mesures restrictives contenues dans l'ANI sont, en fait ou en droit, abandonnées : la réduction automatique des cotisations, les restrictions sur les réinscriptions de travailleurs précaires.
- Le gouvernement, après avoir supprimé pour 2009 l'allocation de fin de formation, fait machine arrière et la remplace par une allocation équivalente « en faveur des demandeurs d'emploi en formation ». Il en a préalablement négocié le financement à égalité par l'État et par le Fonds unique de péréquation (FUP).
- Le gouvernement crée provisoirement une prime unique de 500 € pour les demandeurs d'emploi ayant travaillé au moins 305 heures (2 mois) dans les 28 derniers mois sans s'ouvrir de droit à l'indemnisation du chômage. Bien que cette mesure ne soit pas soumise à une condition d'âge, elle pallie partiellement et provisoirement le non respect dans l'ANI du 23 décembre 2008 de la disposition de l'ANI du 11 janvier 2008 concernant les jeunes chômeurs <sup>(1)</sup> (*supra* 2.2.b). Le financement doit être assuré par le Fonds d'investissement social (*infra* 2.4.c), ce qui supposera une discussion sur les contributions respectives de l'État et du FUP.
- Alors que l'accord du 15 décembre 2008 avait augmenté de 50 à 60 % du salaire le taux d'indemnisation du chômage partiel, le gouvernement fait savoir sa volonté de porter le taux à 75 %. Le Bureau de l'Unédic donne un accord unanime pour que le régime contribue au financement de cette amélioration alors qu'elle concerne des salariés en emploi et non des chômeurs au sens juridique du terme.

Une longue évolution historique avait consacré une coupure dans le système d'indemnisation du chômage entre le régime du chômage partiel et celui du chômage total. Les évolutions récentes sont caractérisées par une imbrication croissante des deux composantes. La complexité est accrue par l'utilisation au bénéfice des chômeurs de financements émanant des fonds de la formation professionnelle.

### **c) La formation professionnelle : la loi**

La préparation de la loi sur « l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie » donne lieu à une curieuse évolution <sup>(2)</sup>. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure celle-ci reflète un affrontement réel entre le gouvernement et les signataires de l'accord ou dans quelle mesure ce dernier s'est livré, sans trop de conviction, à un dernier

1) La mesure s'applique seulement du 1<sup>er</sup> avril 2009 au 31 mars 2010 ; elle est partielle puisqu'elle ne concerne pas les primo-demandeurs d'emploi, qu'ils soient ou non des jeunes.

2) Nous n'étudions ici que les seules dispositions de la loi qui sont relatives à la transcription de l'ANI.

baroud d'honneur avant de céder. On se rappelle que le Président de la République et plusieurs membres du gouvernement avaient vigoureusement critiqué un système à bout de souffle et exigé de profondes réformes. Ils annonçaient que la loi les imposerait si la négociation collective s'en révélait incapable. Dans un premier temps, les signataires de l'ANI manifestent de sérieuses inquiétudes face à deux initiatives du gouvernement.

En premier lieu, pour faire face à la crise, le gouvernement annonce en mars 2009 la création, en principe pour deux ans, d'un Fonds d'investissement social (Fiso) pour coordonner les actions de l'État et des partenaires sociaux en matière d'emploi et de formation. En complément des ressources apportées par l'État, les partenaires sociaux « *mobiliseront les financements disponibles de l'assurance chômage et de la formation professionnelle* ». Certes, il est affirmé que chaque partie conserve « son autonomie de décision et de gestion », mais une cellule de pilotage tripartite « fixe les objectifs », puis « est chargée d'animer le fonds et d'évaluer les actions menées et les dispositifs gérés ». Il semble évident que le FUP en 2009 et le FPSPP en 2010 auront à apporter une importante contribution au Fiso, ce qui traduit la volonté gouvernementale d'introduire un tripartisme sinon de gestion, du moins d'orientation et d'évaluation.

En second lieu, le gouvernement adresse fin mars aux partenaires sociaux un « document de travail » qui constitue une première rédaction partielle du projet de loi. En dehors des mesures qui relèvent du seul champ de compétence de l'État, le texte comprend des éléments de « transcription » de l'ANI qui se révèlent à la fois sélectifs et infidèles. Nous nous limitons aux principaux points de conflits potentiels.

- D'entrée, il est affirmé que « les orientations des politiques de formation professionnelle sont arrêtées <sup>(1)</sup> annuellement entre l'État, les régions et les partenaires sociaux ».
- Le fonds « paritaire » devient un fonds « national » ; son organisation doit être déterminée par un accord entre les organisations interprofessionnelles signataires de l'ANI et les représentants des secteurs professionnels qui n'en relèvent pas <sup>(2)</sup> ; la composition de son conseil d'administration est fixée par décret.
- Les ressources du fonds sont affectées « *dans les conditions fixées par une convention cadre entre le Fonds national et l'État* ».
- Le plafond de 13 % pour les contributions des OPCA au fonds n'est pas mentionné.
- La préparation opérationnelle à l'emploi est absente du texte.
- Le document est muet sur la formation initiale différée dont l'ANI réclame la prise en charge par l'État.

Les signataires de l'ANI réagissent par deux voies. D'une part, ils se mettent d'accord sur une contre-proposition de rédaction du projet de loi qui soit conforme à l'accord en ce qui concerne un FPSPP paritaire et autonome et le plafond de versement des OPCA. D'autre part, au terme des travaux du groupe de travail sur les OPCA créé par l'ANI, ils adres-

1) Souligné par nous.

2) Il s'agit des secteurs dits « hors champ », c'est-à-dire non représentés par les organisations patronales signataires des ANI : agriculture, économie sociale, professions libérales.

sent aux pouvoirs publics une lettre paritaire relative « aux missions et critères d'agrément des OPCA » qui détaille leurs positions communes et rappelle que « le seuil de collecte n'est pas à lui seul un critère pertinent ».

Au fil des versions successives du projet de loi, ils obtiennent largement satisfaction :

- Pour la politique de formation professionnelle, il n'est plus question d'« orientations arrêtées », mais seulement de coordination : « *Une stratégie nationale coordonnée est définie et mise en œuvre par l'État, les régions et les partenaires sociaux* » (article 1).
- La dénomination du FPSPP est explicitement reprise et se substitue à celle de Fonds national. Son organisation est fixée par l'ANI qui le crée. Il est seulement agréé par l'État.
- Le plafond de contribution des OPCA qui figure dans l'ANI (13 %) est introduit dans la loi. Celle-ci introduit aussi un minimum (5 %) qui avait disparu de la version finale de l'ANI alors que les syndicats le réclamaient.
- Les ressources du Fonds sont affectées par accord entre les signataires de l'ANI ; les représentants du « hors champ » sont seulement consultés sur ce point. La « *déclinaison* » (?) de l'accord « *donne lieu à une convention cadre entre l'État et le Fonds* » (art. 9).
- La préparation opérationnelle à l'emploi est explicitement intégrée dans la loi.

En revanche, si aucun seuil financier n'est fixé par la loi pour l'agrément des OPCA, l'article 15 cite la « capacité financière » parmi les critères d'agrément et le gouvernement évoque la réduction à une quinzaine du nombre des OPCA ; il n'a donc pas renoncé à ses objectifs dans ce domaine. Par ailleurs, comme après l'ANI de 2003, il reste muet sur la reconnaissance d'un droit à la formation différée ; il ne s'agit pas, à proprement parler, d'un non respect de l'accord, mais du refus implicite d'une demande conjointe que les signataires adressaient à l'État. Si ces derniers n'ont pas pleine satisfaction, leurs craintes principales sont dissipées et leur maîtrise sur les dispositifs paritaires semble assurée.

Les débats à l'Assemblée nationale et au Sénat portent sur un nombre considérable d'amendements. Le contenu de certains d'entre eux conduit les signataires de l'ANI à manifester leur inquiétude auprès des assemblées quant au respect des règles sur lesquelles ils s'étaient mis unanimement d'accord. Si les escarmouches sont nombreuses <sup>(1)</sup>, le texte final, adopté le 14 octobre 2009 <sup>(2)</sup>, reprend pour l'essentiel les dispositions de l'accord. Le seul élément significativement plus contraignant introduit par le Parlement est la création d'une « convention triennale d'objectifs et de moyens » entre chaque OPCA et l'État.

1) Elles portent, en particulier, sur la fixation des taux de contribution respective au FPSPP au titre du plan de formation et de la professionnalisation et sur la définition des publics prioritaires du FPSPP.

2) Du fait d'un recours devant le Conseil constitutionnel, la loi n'a été promulguée que le 24 novembre 2009.

Si l'on se réfère à la gravité des critiques adressées au système de formation professionnelle continue et au projet de remise à plat radicale avancé par le président de la République puis par le gouvernement, la validation par la loi de l'essentiel des dispositions de l'ANI du 7 janvier 2009 apparaît comme un repli sur un profil bas <sup>(1)</sup>.

- En caricaturant, on pourrait dire que le résultat principal, en termes de ressources financières, est de faire prendre en charge par les fonds paritaires de la formation professionnelle des dépenses qu'assurait jusqu'alors le régime paritaire d'indemnisation du chômage et ceci sans augmenter le financement global de la formation <sup>(2)</sup>.
- En termes de gouvernance, les changements sont limités dans les rapports entre État et partenaires sociaux <sup>(3)</sup>. La logique est celle de la coordination dans la définition des objectifs et celle du conventionnement dans la mise en œuvre des moyens, c'est-à-dire cette même logique dont l'échec dans le domaine du service public de l'emploi a conduit au choix drastique de la création de *Pôle emploi*.

La signature unanime de l'accord semble avoir interdit à l'État un passage en force sur ce dossier. D'une certaine façon, cet épisode démontre l'existence d'une capacité d'action autonome de la négociation collective interprofessionnelle, mais il n'illustre pas sa capacité d'innovation.

## 2.6. Une évaluation provisoire

Plus encore qu'à propos de l'accord du 11 janvier 2008, le recul manque pour une évaluation des résultats des négociations interprofessionnelles du deuxième semestre 2008 et du premier trimestre 2009. Quelques enseignements provisoires peuvent être esquissés. Ils sont rendus incertains par le fait qu'un processus de négociation conçu pour le moyen terme s'est développé au moment d'un choc cyclique d'une rare brutalité.

### a) Une logique de moyen terme

Soulignons d'abord le contraste qui s'impose entre un jugement formel sur la mise en œuvre de l'ANI du 11 janvier 2008 et une évaluation du résultat des négociations sur l'emploi qui se sont déroulées depuis lors.

- L'ANI programmait trois négociations interprofessionnelles qui ont eu des résultats variés, mais globalement décevants :
  - sur la GPEC, l'accord, qui est seulement déclaratif d'intentions et descriptif de procédures, n'a recueilli que deux signatures syndicales,
  - pour le bilan d'étape professionnel, l'avenant signé par deux syndicats a été victime de l'opposition des trois autres,
  - enfin, l'assurance chômage a connu la situation sans précédent d'un accord signé par un seul syndicat.

1) « *La réforme reste à faire* » estiment Jacques Delors et Michel Dollé (2009).

2) Alors que, dans le même temps, l'Unedic transfère à *Pôle emploi* les ressources qu'elle consacrait à la formation des chômeurs.

3) Le diagnostic est différent quant aux rapports entre État et Régions, mais ceci est hors de notre objet.

Le contraste est évident avec le projet affiché par un ANI qui était signé par quatre confédérations syndicales et présenté comme le cadre d'un ensemble cohérent de négociations spécialisées devant assurer sa mise en œuvre.

- Même si le regroupement sur quelques semaines des principales décisions de signature devait favoriser l'adoption d'une approche globale par les organisations concernées, la dispersion des signatures syndicales montre qu'elles se sont finalement décidées au cas par cas. Le résultat est paradoxal : des textes prévus comme complémentaires et dont les principes avaient été définis conjointement par l'ANI du 11 janvier 2008 provoquent des réactions contrastées. En fait, seule la CFDT s'est pleinement engagée du côté syndical dans le processus <sup>(1)</sup>, ce qui crée une incertitude sur son efficacité à moyen terme.
- Ces constats sont justes, mais ne fournissent qu'un diagnostic partiel car l'intervention de l'État a bouleversé le processus :
  - d'abord, la pression qu'il a exercée a imposé une négociation sur la formation professionnelle qui n'était pas prévue par l'ANI et qui constitue la principale réussite de la période,
  - ensuite, c'est l'agrément qui sauve un accord sur l'assurance chômage dépourvu de légitimité sociale,
  - enfin, c'est la loi qui renvoie à un futur ANI la création du bilan d'étape professionnel après l'avenant mort-né.

Le processus amorcé par les acteurs sociaux en octobre 2006 et fermement relancé par les pouvoirs publics en juin 2007 a donc bien abouti à des résultats concrets dans les différents champs qui lui avaient été assignés. Il s'opère effectivement une transformation multidimensionnelle de la relation d'emploi ; elle traduit une nouvelle fois l'imbrication multiforme de l'action publique et de la négociation collective dans la production des normes.

## **b) L'impact du choc cyclique**

L'impact de la récession est considérable, mais ambigu car elle engendre des diagnostics et des réactions rapidement évolutifs et divergents selon les acteurs politiques et sociaux.

- L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail traduit une vision optimiste des perspectives de l'emploi. Il est alors considéré que le taux de chômage historiquement faible <sup>(2)</sup> continuera à baisser. L'objectif prioritaire est donc d'améliorer la fluidité du marché du travail, de favoriser les mobilités, de réduire les difficultés de recrutement. En contrepartie, le patronat accepte quelques améliorations de la sécurité de l'emploi. Les négociations de l'automne 2008 coïncident avec la prise

1) Avec la CFE-CGC à ses côtés, sauf pour l'assurance chômage.

2) Il faut remonter à 1982 pour trouver des taux de chômage plus faibles que celui du 1<sup>er</sup> trimestre 2008 (7,2 % avec la nouvelle définition).

de conscience progressive de l'ampleur et du caractère durable de la crise de l'emploi qui s'amorce. Cadrés par l'accord du 11 janvier, les négociateurs ne parviennent que marginalement à intégrer un contexte économique radicalement transformé :

- sur la GPEC, le patronat se bat jusqu'au bout pour qu'elle soit complètement dissociée des plans de sauvegarde de l'emploi. Aucune disposition ne porte donc sur une question devenue essentielle,
  - en ce qui concerne l'assurance chômage, le patronat manifeste le même entêtement pour exiger l'insertion d'une clause qui, dans l'état des prévisions au moment du bouclage de l'accord, impliquait une réduction de 0,25 point des cotisations au 1<sup>er</sup> juillet 2009. Il faudra que la présidente du Medef s'engage deux mois plus tard à ne pas demander l'application de cette clause,
  - en matière de formation professionnelle, une innovation très positive est adoptée avec la création du Fonds paritaire destiné à la formation des salariés et demandeurs d'emploi peu qualifiés, mais sa mise en place est prévue pour 2010 ! Il a été nécessaire pour agir dès 2009 de mobiliser les ressources disponibles à d'autres fins dans le Fonds unique de péréquation.
- La négociation interprofessionnelle n'a donc su réagir rapidement à la crise que grâce à d'autres dispositifs qui n'étaient même pas évoqués dans l'accord du 11 janvier 2008. Tel est le cas des accords qui améliorent les prestations offertes dans le cadre des conventions de reclassement personnalisé ou de l'indemnisation du chômage partiel. Dans ces circonstances, l'imbrication a été étroite avec les mesures prises simultanément par l'État.

Dans la conjoncture présente, la pression des pouvoirs publics se déplace vers d'autres priorités : de la promotion de réformes structurelles à la mobilisation d'instruments de gestion sociale de la crise économique. Il est évidemment trop tôt, à l'automne 2009, pour évaluer les conséquences durables qu'aura la récession sur une dynamique de négociation qui avait été relancée en référence à de tout autres scénarios d'évolution. Remarquons dès maintenant que le thème central de négociations interprofessionnelles pour l'année 2009 est la gestion sociale des conséquences de la crise économique, puis de la sortie de crise sur l'emploi alors que le patronat a renoncé pour l'instant à inscrire à l'ordre du jour le dossier de la réforme structurelle du marché du travail qu'il avait d'abord mis en avant. C'est bien la crise qui fixe l'agenda, mais seulement sous l'aspect de la gestion de ses conséquences sociales <sup>(1)</sup>.

1) Si l'on accepte de déborder légèrement du cadre historique que nous nous sommes fixés, l'ANI du 8 juillet 2009 sur « la gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi » confirme la domination provisoire qu'exercent les exigences de court terme dans les négociations sur l'emploi. À côté de l'affirmation d'orientations générales, les innovations concrètes introduites par l'accord ou demandées à l'État par ses signataires ont un caractère « exceptionnel et temporaire » :

- élargissement et allongement de l'utilisation du chômage partiel ;
- légère amélioration de l'indemnisation pour les Conventions de reclassement personnalisé (CRP) ;
- intensification, notamment au bénéfice des publics les plus exposés, de l'utilisation des dispositifs de formation, de bilan professionnel et d'accompagnement.

Seule la CGT a refusé de signer un accord qu'elle juge dérisoire face aux défis sur l'emploi posés par la crise. Les autres organisations syndicales, tout en soulignant les insuffisances du texte, ont jugé qu'il convenait d'acter les progrès limités qu'il contenait et les perspectives qu'il ouvrait sur de nouveaux thèmes de négociation. En effet, une seconde phase de la négociation, portant sur les conditions de sortie de crise s'est ouverte en octobre 2009.

La question est donc posée des conditions dans lesquelles pourra être relancée une négociation sur des objectifs de moyen ou long terme telle que l'ANI du 11 janvier 2008 entendait l'amorcer.