

PROJET DE LOI POUR LA LIBERTÉ DE CHOISIR SON AVENIR PROFESSIONNEL

Commission des affaires sociales

Rapport n° 609 (2017-2018)
de M. Michel Forissier, Mme Catherine Fournier,
M. Philippe Mouiller et Mme Frédérique Puissat, rapporteurs

I. Un projet de loi ambitieux, une méthode d'élaboration contestable

Le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, pour lequel la procédure accélérée a été engagée, constitue le deuxième train de réformes sociales du Gouvernement, après la publication le 22 septembre 2017 des ordonnances modifiant le code du travail.

Son noyau dur réforme la formation professionnelle, l'apprentissage et l'assurance chômage.

S'agissant de la **formation professionnelle**, le projet de loi prévoit, contre l'avis unanime des partenaires sociaux, la monétisation du compte personnel de formation (CPF) et confie sa gestion à la Caisse des dépôts et consignations. Le congé individuel de formation (CIF) sera transformé en modalité spécifique de mobilisation du CPF dans le cadre d'un projet de transition professionnelle. La gouvernance de la politique de la formation professionnelle sera revue avec la suppression des instances nationales quadripartites et paritaires au profit d'une nouvelle agence de l'État dénommée France compétences.

Le projet de loi vise également à renforcer le conseil en évolution professionnelle (CEP), pour lequel un financement dédié est prévu.

Enfin, le projet initial prévoyait de fusionner la contribution des entreprises au financement de la formation professionnelle et la taxe d'apprentissage pour créer une contribution unique finançant la formation professionnelle. Le texte adopté par l'Assemblée maintient ces deux contributions tout en les réformant et en confiant leur collecte non plus à des organismes collecteurs mais au réseau des Urssaf. Les fonds correspondants seront versés à France compétences, qui assurera leur répartition. Les organismes paritaires collecteurs agréés (Opcas) seront ainsi appelés à redéfinir leurs

missions et à devenir des opérateurs de compétences (Opcos).

Concernant l'**apprentissage**, son financement et son pilotage sont profondément modifiés. Les centres de formation d'apprentis (CFA) seront financés par les opérateurs de compétences en fonction du nombre d'inscrits, selon un niveau de prise en charge déterminé par les branches professionnelles et adapté à la nature du diplôme préparé. France compétences émettra des recommandations visant à faire converger ces niveaux de prise en charge. Les régions auront la capacité de soutenir financièrement les CFA au titre de l'aménagement du territoire et du développement économique, en majorant ces niveaux de prise en charge et en subventionnant leurs investissements. Les CFA seront librement créés, sans l'aval des régions, et deviendront des organismes de formation de droit commun soumis à une déclaration d'activité.

Le texte entend également lever les freins à l'embauche d'apprentis en rapprochant leur statut de celui du contrat de travail de droit commun. La procédure d'enregistrement du contrat d'apprentissage sera remplacée par une procédure de dépôt. L'entrée en apprentissage sera ouverte jusqu'à l'âge de 29 ans révolus et la durée du contrat pourra être modulée en fonction des acquis de l'apprenti. Un décret permettra d'aménager la durée de travail quotidienne et hebdomadaire des apprentis dans certains secteurs d'activité. Enfin, le passage obligatoire devant le conseil de prud'hommes, pour rompre le contrat d'apprentissage au-delà de quarante-cinq jours, est supprimé.

Quant à l'**assurance chômage**, le texte étend son bénéfice aux démissionnaires et aux indépendants sous de strictes conditions.

Le Gouvernement pourra par décret instaurer un *bonus-malus* et modifier les règles du cumul allocation-salaire pour lutter contre le recours excessif aux contrats courts. Les contributions salariales à l'assurance chômage seront remplacées par des ressources fiscales dont le montant sera fixé par les lois financières. La négociation de la convention d'assurance chômage par les partenaires sociaux devra respecter le document de cadrage du Premier ministre. Les règles du contrôle des obligations des demandeurs d'emploi sont revues.

Plusieurs volets se sont greffés à ce noyau dur :

- la lutte contre les fraudes au détachement et le travail illégal ;
- l'emploi des travailleurs handicapés ;
- la promotion de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ;
- la mobilité dans la fonction publique.

Si la commission partage la philosophie générale du projet de loi, la méthode suivie par le Gouvernement pour son élaboration apparaît contestable, en raison :

- de l'absence d'évaluation générale, publique et impartiale du système de formation et d'apprentissage actuel ;
- de l'annonce par la ministre d'un « *big bang* » réformant le financement et la gouvernance de la formation professionnelle le jour même de la signature par les partenaires sociaux de deux accords nationaux interprofessionnels ;
- du dépôt par le Gouvernement d'un grand nombre d'amendements sur des sujets relevant de concertations en cours, comme l'emploi des travailleurs handicapés ou la fonction publique ;
- du manque d'information du Parlement sur les mesures d'application des dispositions emblématiques du texte.

II. Les apports de la commission des affaires sociales du Sénat

Mercredi 20 juin 2018, **la commission a adopté le projet de loi, modifié par 215 amendements, dont 161 de vos rapporteurs**, sur un total de 434 déposés sur ce texte.

La commission a poursuivi cinq objectifs :

- renforcer le rôle des régions en matière d'apprentissage sans revenir sur les nouvelles missions confiées aux branches professionnelles ;

- favoriser la co-construction des parcours de formation et garantir la place des régions et des partenaires sociaux dans la gouvernance de la formation professionnelle ;
- renforcer les droits et les devoirs des demandeurs d'emploi ;
- assurer la continuité des parcours professionnels des travailleurs handicapés entre les différents milieux de travail ;
- recentrer le projet de loi sur ses objectifs initiaux.

Apprentissage : le rôle des régions réaffirmé

La commission a renforcé **la place des régions**, estimant qu'elles doivent avoir un rôle à jouer dans le **pilotage de l'apprentissage**, compte tenu de leur compétence en matière de développement économique et de leur expérience dans le champ de la formation professionnelle.

Elles élaboreront une **stratégie pluriannuelle des formations en alternance**, qui devra être prise en compte par les branches professionnelles. Cette stratégie permettra à chaque région d'identifier les besoins en matière d'offre de formation professionnelle initiale dans son territoire et de définir sa politique de soutien à l'apprentissage.

Les régions pourront également conclure des **conventions d'objectifs et de moyens avec les centres de formation d'apprentis** qu'elles soutiendront au titre de l'aménagement du territoire.

Chaque conseil régional organisera annuellement un **débat** sur les politiques menées en matière d'apprentissage.

La commission a également renforcé les moyens d'action des régions en matière d'**information sur les professions et les formations**. Elles disposeront à ce titre d'au moins vingt heures par an prises sur le temps scolaire pour réaliser cette action d'information dans chaque classe de quatrième et de troisième.

Concernant l'**orientation**, la commission a précisé que les enseignants pourront être formés aux professions, aux métiers et au monde économique dans le cadre de leur formation initiale et continue.

À l'initiative des rapporteurs, la commission a complété les mesures du texte visant à **moderniser le statut de l'apprenti**. Elle a supprimé le critère d'âge pour déterminer la rémunération de l'apprenti et a prévu l'intervention du médiateur consulaire en cas de rupture du contrat par l'employeur.

Attachée à la valorisation de la fonction de maître d'apprentissage, la commission a prévu qu'ils soient associés au jury d'examen des apprentis.

Formation professionnelle : préserver le rôle des partenaires sociaux et des régions et prévenir les effets délétères de la monétisation du CPF

La commission est dubitative quant aux effets réels de la monétisation du CPF. Elle considère notamment que les paramètres envisagés par la Gouvernement pourraient entraîner une baisse des droits à la formation pour les salariés. Elle a souhaité prévenir ces effets délétères en créant une période de transition pour la conversion en euros et en assurant une actualisation régulière des droits acquis. Elle a également veillé à permettre une réelle co-construction des parcours de formation en permettant à un accord d'entreprise de définir les formations pour lesquelles l'employeur s'engage à abonder le CPF de ses salariés.

La suppression des instances paritaires et quadripartites ne doit pas se traduire par une reprise en main par l'État des compétences qui étaient confiées aux partenaires sociaux et

aux régions. La commission a donc précisé la composition du conseil d'administration de France compétences afin de garantir que cette agence ne devienne pas qu'un opérateur de l'État.

La désignation d'un opérateur régional du CEP des actifs occupés du secteur privé apparaît pertinente. Toutefois, la commission a souhaité que cet opérateur soit désigné par la région et non par France compétences.

Enfin, la commission a allongé les délais accordés aux partenaires sociaux dans les branches pour définir le périmètre d'intervention des futurs opérateurs de compétences, afin d'éviter qu'il soit imposé par l'État.

Assurance chômage : renforcer les droits et les devoirs des demandeurs d'emploi

En premier lieu, la commission a veillé à renforcer simultanément les droits et les devoirs des demandeurs d'emploi.

S'agissant des droits, le demandeur d'emploi devra être informé, dès l'élaboration de son projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), des sanctions encourues s'il ne respecte pas ses obligations (radiation et suppression du revenu de remplacement) et des recours qui lui sont offerts s'il entend les contester.

En cas de projet de radiation, le demandeur d'emploi devra être en mesure de présenter ses observations préalables.

La radiation ne pourra dépasser un mois en cas de premier manquement et Pôle emploi devra fixer sa durée en tenant compte des circonstances et de la gravité du manquement, du comportement du demandeur d'emploi ainsi que de ses ressources, en particulier s'il bénéficie d'une allocation de solidarité, et de ses charges.

Le revenu de remplacement sera supprimé pendant une période comprise entre un et six mois en cas de manquement répété.

En cas de fraude, le plafond de la pénalité administrative est relevé de 3 000 à 10 000 euros.

S'agissant des devoirs du demandeur d'emploi, la commission a indiqué que le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) devra tenir compte de la difficulté de recrutement pour certains métiers.

Elle a prévu une refonte systématique du PPAE à l'issue d'un an d'inscription à Pôle emploi, afin

d'étudier l'opportunité de réorienter les recherches du demandeur d'emploi et éviter ainsi le risque d'enfermement dans le chômage de longue durée.

Le demandeur d'emploi aura la possibilité pendant les deux premières années de chômage de refuser légitimement une offre raisonnable d'emploi si le salaire proposé est manifestement inférieur à celui proposé habituellement dans la région pour la profession concernée.

Au-delà de cette période, il ne pourra pas refuser une offre d'emploi qui lui procurerait un salaire supérieur à son revenu de remplacement. La convention d'assurance chômage pourra toutefois adapter cette période pour tenir compte des spécificités de certains publics.

En deuxième lieu, la commission a veillé à garantir la soutenabilité financière de l'assurance chômage.

Elle a prévu que seuls les salariés ayant cotisé au moins sept ans au régime d'assurance chômage pourront bénéficier de la nouvelle allocation ouverte aux démissionnaires.

Elle a par ailleurs indiqué que la future allocation des travailleurs indépendants devra être « exclusivement » financée par l'impôt.

La commission s'est opposée à la suppression des cotisations salariales à l'assurance chômage.

En troisième lieu, elle s'est opposée au dispositif du bonus-malus proposé par le Gouvernement.

Elle a considéré que le critère des fins de contrat pour moduler la contribution des employeurs à l'assurance chômage était peu opérationnel et pénalisant pour de très nombreux secteurs d'activités. En conséquence, elle a supprimé la possibilité offerte au Gouvernement de fixer par décret en Conseil d'État les règles relatives au *bonus-malus* et celles portant sur le cumul allocation salaire si les négociations de branche n'aboutissent pas.

En quatrième lieu, la commission a souhaité renforcer la place du Parlement dans le pilotage de l'assurance chômage.

Le Gouvernement devra en effet lui communiquer le projet de document de cadrage

de la négociation de la convention d'assurance chômage au plus tard quatre mois avant sa fin de validité. Chaque commission compétente pourra s'exprimer sur ce document essentiel, sans préjudice des prérogatives reconnues au Gouvernement.

Enfin, la commission a prévu la remise, avant le 30 juin 2019, d'un rapport d'évaluation intermédiaire sur l'expérimentation « **zéro chômage de longue durée** », établi par un comité scientifique spécifique, afin d'étudier l'opportunité d'anticiper sa généralisation compte tenu des bons résultats déjà observés.

Handicap : sécuriser le parcours des travailleurs

La commission a apporté de nombreux correctifs sur les deux principaux sujets relatifs au travail des personnes handicapées visés par le projet de loi : **la réforme de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH)** et le **statut des entreprises adaptées**.

Concernant l'OETH, la commission a soutenu la révision de son mode de calcul, afin d'inciter les employeurs à davantage recourir à l'emploi direct, plutôt qu'à des formes de mise en œuvre partielle. Elle s'est également montrée favorable à ce que l'OETH des entreprises pluri-établissements ne soit plus calculé au niveau de chaque établissement mais à celui de l'entreprise, tout en tenant compte des spécificités des petites entreprises.

S'agissant des entreprises adaptées, la commission a accueilli favorablement les modifications apportées à leur statut et à leurs modalités de recrutement. Elle a néanmoins inséré plusieurs dispositifs de protection additionnels, afin de garantir la pérennité de leur modèle. Par ailleurs, elle a souhaité sécuriser le parcours du travailleur handicapé, afin d'encourager son passage du milieu protégé vers le milieu adapté ou le milieu ordinaire.

Elle a par ailleurs supprimé l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnances sur la réforme du financement de l'insertion et du maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés.

Recentrer le projet de loi sur ses objectifs initiaux

La commission a supprimé toutes les demandes de rapport du Gouvernement au Parlement.

Elle a rejeté l'article qui renforce la responsabilité sociale des plateformes électroniques à l'égard de leurs collaborateurs.

Elle a supprimé les articles relatifs à la réforme du régime de la disponibilité des fonctionnaires ainsi qu'à l'élargissement des recrutements par voie directe.



Michel Forissier
Rapporteur

Sénateur
du Rhône

(Groupe Les Républicains)



Catherine Fournier
Rapporteuse

Sénatrice
du Pas-de-Calais

(Groupe Union centriste)



Philippe Mouiller
Rapporteur

Sénateur
des Deux-Sèvres

(Groupe Les Républicains)



Frédérique Puissat
Rapporteuse

Sénatrice
de l'Isère

(Groupe Les Républicains)



Commission des affaires sociales – <http://www.senat.fr/commission/soc/index.html>
15 rue de Vaugirard – 75291 Paris Cedex 06 – 01 42 34 20 84
secretaires.affaires-sociales@senat.fr

Le présent document et le rapport complet n° 609 (2017-2018) sont disponibles sur le site du sénat : <http://www.senat.fr/rap/117-609-1/117-609-1.html>