

## Macron entretient le flou sur le social

PAR DAN ISRAEL ET MANUEL JARDINAUD  
ARTICLE PUBLIÉ LE VENDREDI 28 AVRIL 2017



Emmanuel Macron prône une politique sociale libérale, il ne s'en cache pas. Mais souhaitant ménager partenaires sociaux et électeurs venus de la gauche, le candidat d'En Marche! demeure flou sur les modalités de mise en œuvre de ses propositions en cas de victoire.

Beaucoup plus de questions que de réponses. À 10 jours du second tour de l'élection présidentielle, le programme social d'Emmanuel Macron reste encore flou. Très flou. Comment veut-il associer les partenaires sociaux à la gouvernance de l'assurance-chômage, qu'il souhaite étatiser ? Ardu d'y répondre. Quelles seront les nouvelles règles d'indemnisation des chômeurs, alors qu'il affiche une volonté d'économies mais qu'un salarié démissionnaire pourrait être indemnisé ? Brouillard. Comment compte-t-il financer une protection sociale élargie aux indépendants ? Quasi-mystère.

Les lignes de forces du projet sont claires : **il se veut résolument libéral** et entend approfondir l'action d'Emmanuel Macron lorsqu'il était ministre de l'économie. Le programme propose par exemple à nouveau de plafonner les indemnités qu'un salarié peut obtenir aux prud'hommes, même si cette mesure **a déjà été censurée** par le Conseil constitutionnel (en raison d'une différence de barèmes selon la taille de l'entreprise). Sur les grands principes, le candidat **s'était expliqué**, en novembre dernier, face à la rédaction de Mediapart :

Mais les interrogations demeurent sur les conséquences concrètes de nombre d'idées lancées par le candidat d'En Marche!. Et il est à craindre que lorsque la clarification interviendra, les réponses ne se révèlent brutales.

**&gt; Pour lire notre analyse du programme social de Marine Le Pen, pensé sans les syndicats et contre les salariés, cliquez ici.**

### • VERS LA FIN DU DIALOGUE SOCIAL À LA FRANÇAISE ?

La question de la place du dialogue social dans la France voulue par Emmanuel Macron est symbolique. Bien sûr, lors de son meeting de Bercy, le 17 avril dernier, le candidat d'En Marche! n'a pas oublié de déclarer son amour aux syndicats, par un vibrant : « *Je crois au dialogue social !* » Six jours avant le premier tour de l'élection présidentielle, il lui fallait peut-être faire oublier **des remarques plus acerbes** envers les organisations de salariés et, plus généralement, sur l'organisation du dialogue social en France, à ses yeux responsable en partie des blocages de l'économie. Que croire ? Sa marque d'affection avant le premier tour ou des bribes de programme qui laissent sur le côté les partenaires sociaux ?

La place des syndicats et, par voie de conséquence, celle des organisations patronales, devrait être chamboulée si l'ancien ministre de l'économie devient président. Éparpillées, ses propositions sur le chômage, le travail ou la protection sociale ressemblent, au premier abord, à de petites gouttes faites pour rafraîchir une société vue comme grippée et incapable de souplesse. Regroupées, elles forment en fait un ensemble cohérent, où le dialogue social national et par branches devient mineur, voire inexistant. Dans la lignée de la loi sur le travail dont il a été largement l'inspirateur.

Aujourd'hui, avant d'être votée, une loi sociale doit être d'abord discutée avec les partenaires sociaux. Ce fut longtemps une tradition. C'est une obligation depuis la loi du 31 janvier 2007, dite loi Larcher. Par exemple, la réforme de la formation professionnelle de décembre 2013 est née d'un accord national interprofessionnel (ANI) paraphé par la CFTD, la

CFTC et la CFE-CGC d'un côté, par le Medef et l'UPA (artisans) de l'autre. Emmanuel Macron semble vouloir sortir de cette logique, sans en donner les contours précis.

La réforme qu'il veut appliquer à l'Unédic, l'organisme qui gère l'assurance-chômage, en est le meilleur exemple. Organisations patronales et syndicales en ont le contrôle et négocient régulièrement, non sans mal, les règles qui définissent les niveaux et durées d'indemnisation, ainsi que les droits et devoirs des demandeurs d'emploi. **La dernière** a été signée le 14 avril 2017 pour les prochains 36 mois et attend d'être agréée par le ministère du travail. Emmanuel Macron propose de revenir sur cette gestion, dite paritaire, instituée... en 1958. Dans son programme, il indique que « *l'État prendra en charge le système d'assurance-chômage en y associant l'ensemble des parties prenantes et en particulier les partenaires sociaux* ».

La formule est assez floue pour ne pas effrayer plus que de raison. Le projet change néanmoins profondément la donne en remettant aux mains de l'État le sort des chômeurs. Comment cela va-t-il se dérouler ? CFDT, CGT, FO et consorts, bientôt relégués au rang de simples consultants, juste pour donner leur avis sur la politique en direction des demandeurs d'emploi ? L'encore candidat Macron n'a toujours pas abattu ses cartes de façon claire, soucieux de ménager ce corps social qu'il sait globalement contre son programme. Il a depuis assuré que le temps sera pris pour la concertation qui devrait débiter à l'automne prochain. Un flou que ne lève pas complètement l'un de ses principaux conseillers, l'économiste Marc Ferracci : « *Nous voulons reprendre la main sur la définition des paramètres de l'assurance-chômage, notamment sur les cotisations, en créant par exemple un bonus-malus pour les entreprises utilisant trop de contrats précaires. Cela peut se faire par l'entrée de l'Unédic dans le giron de l'État, ou en encadrant beaucoup plus étroitement les négociations par la loi.* »

• DES PARTENAIRES SOCIAUX ÉVINCÉS DE LA FUTURE LOI SUR LE TRAVAIL ET DES ACCORDS D'ENTREPRISE

*Exeunt* également les organisations syndicales et professionnelles sur la future loi sur le travail ? Le risque existe depuis qu'Emmanuel Macron a annoncé vouloir aller vite sur cette réforme : il souhaite procéder par **ordonnances**, une méthode sortie du chapeau en cours de campagne et toujours pas inscrite dans son programme officiel.

Pourtant, la réforme annoncée est majeure : le code du travail ne s'imposerait plus au niveau national mais serait en grande partie négocié dans les entreprises « *par accord majoritaire ou référendum d'entreprise* ». Il s'agit d'une rupture totale avec le système existant, un élargissement substantiel de l'inversion de la hiérarchie des normes inaugurée par la loi El Khomri.

Soucieux de respecter les formes, Macron complète ses positions tranchées en assurant vouloir consulter les partenaires sociaux sur le texte. La fameuse loi Larcher sera-t-elle respectée ? Pas sûr. Pas à la lettre en tout cas, si l'on en croit ce que dit le candidat. Au contraire, tente de déminer Marc Ferracci, qui assure que « *la loi Larcher sera appliquée, bien entendu !* ».

Par-delà la forme que prendrait le processus d'élaboration de cette loi, le fond fâche déjà. La question du référendum en entreprise contrarie particulièrement les organisations syndicales. Le vote de la loi El Khomri permet, depuis le 1<sup>er</sup> janvier, qu'une entreprise organise un référendum pour valider ou non un accord d'entreprise, si ce dernier est approuvé par des syndicats ne représentant pas plus de 50 % des salariés de l'entreprise ou si des syndicats minoritaires (représentant au moins 30 % des salariés) le demandent. À l'exception de la CFDT, tous les syndicats étaient vent debout contre cette mesure, qui représente un bouleversement historique des règles du dialogue social, au motif de faire place à la démocratie directe dans l'entreprise.

Le risque est clair : diviser syndicats et salariés, et les salariés entre eux dans les entreprises, comme ce fut le cas à l'usine Smart en Moselle, filiale du groupe automobile allemand Daimler (*relire notre article*). Tout récemment, chez RTE, l'entreprise chargée des réseaux de distribution de l'électricité, les salariés

viennent d'infliger un camouflet à la CFDT et à la CFE-CGC lors d'un référendum, en rejetant à plus de 70 % une nouvelle proposition d'organisation pour les interventions urgentes, que les deux syndicats appelaient à adopter.

Emmanuel Macron entend aller bien plus loin que ces mesures introduites par la loi El Khomri, qu'il a contribué à inspirer. Il souhaite que ce référendum puisse être directement demandé par un chef d'entreprise, qui pourrait ainsi contourner toute opposition syndicale. Et exercer une sorte de chantage au moins-disant social, au nom de la préservation de l'emploi.

• L'ASSURANCE-CHÔMAGE PLUS ACCESSIBLE MAIS MOINS PROTECTRICE

Au-delà de la gouvernance de l'assurance-chômage, les principales propositions d'Emmanuel Macron concernant les demandeurs d'emploi posent de nombreuses questions. Il se veut innovant en permettant aux salariés qui démissionnent pour changer d'activité ou lancer leur entreprise de toucher une indemnisation (une fois tous les cinq ans maximum). Le coût estimé est de 1,5 milliard d'euros. Comment indemniser ce nouvel afflux de chômeurs ? Le programme d'En Marche! indique que la « *contrepartie de ces droits nouveaux sera un contrôle accru de la recherche d'emploi, pour lequel les moyens de Pôle emploi seront renforcés et les sanctions rendues justes et crédibles* »... En pratique, Macron annonce qu'un chômeur refusant deux offres d'emploi « *crédibles* » et « *décentes* » en termes de salaire et de qualification se verra priver d'indemnisation. Il n'explique pas en quoi cette mesure est différente de ce qui existe déjà : depuis 2008, la radiation des listes de Pôle emploi est prévue en cas de deux refus d'une offre raisonnable d'emploi, même si cette disposition est peu appliquée en pratique. Mais miracle, cette simple mesure devrait pourtant rapporter 1 milliard d'euros, selon le

programme du candidat ! En fait, cela signifie sans doute qu'elle est pensée pour être très coercitive et donc pour entraîner des milliers de radiations...



Marc Ferracci veut nuancer cette lecture du programme de son champion. « *Le système n'est aujourd'hui pas appliqué, la procédure est lourde. Nous voulons associer droits et devoirs en ajoutant un corps de contrôleurs dédiés.* » Selon lui, le refus de deux offres ne sera pas suffisant pour entraîner une radiation, les sanctions devant être graduées. Il faudra prendre en compte « *l'intensité de la recherche d'emploi, utiliser une logique de faisceaux d'indices* », incluant la participation aux ateliers et la venue aux convocations par exemple. Une sacrée mission pour les futurs agents-contrôleurs de Pôle emploi.

Pourtant, rien ne dit que cette politique de contrôle plus strict des chômeurs ait une quelconque utilité pour leur faire retrouver du travail. Comme l'a souligné dans **Libération** l'économiste Ioana Marinescu, nombre d'expériences menées en ce sens montrent au contraire que ces politiques sont inefficaces et que leurs effets pervers sont redoutables. La chercheuse Anne Fretel, membre des Économistes atterrés, rappelait aussi, dans un de nos récents débats vidéo, que les inscrits à Pôle emploi ne recherchant pas d'emploi sont en fait minoritaires. Et elle soulignait que la moitié des chômeurs inscrits ne sont pas indemnisés, soit parce qu'ils ont épuisé leurs droits, soit parce qu'ils n'ont pas travaillé les quatre mois consécutifs nécessaires pour obtenir une indemnisation. Sur ces cas, le candidat est muet.

Pour assurer le financement de l'assurance-chômage, notons que les autres mesures proposées visent les plus précaires des chômeurs. Que compte faire Emmanuel Macron ? D'abord, changer le mode de calcul des indemnités journalières. « *Aujourd'hui, les règles d'indemnisation incitent certains à des*

comportements d'optimisation, avec des alternances excessives de période d'activité et de chômage », est-il expliqué sur le site du candidat, sans plus de précisions sur ces fameux comportements. Il est donc suggéré de « calculer l'allocation chômage de manière proportionnelle au revenu moyen mensuel calculé sur une période de référence et non proportionnellement au salaire moyen des jours couverts par un contrat de travail ». Cette option un peu technique aura une conséquence automatique : la baisse globale des indemnités. Pis, la règle de calcul actuelle **privélie les bas salaires et les temps partiels**, comme le montre une étude de l'Unédic de décembre 2014. La modifier pèsera donc en priorité sur les plus précaires des demandeurs d'emploi, mais rapportera, selon Emmanuel Macron, un milliard d'euros. Marc Ferracci reconnaît le risque que cette réforme du calcul des indemnités fait peser sur les plus bas salaires et les moins qualifiés. Il dit étudier un moyen de le corriger par un « mécanisme de compensation » qui, à ce stade, semble beaucoup moins réfléchi que la mesure elle-même.

Même logique explorée par la seconde piste d'économies (500 millions d'euros) consistant à décaler à 57 ans l'accès à la filière seniors, qui ouvre des droits à 36 mois d'indemnisation au lieu de 24. Haro sur les vieux demandeurs d'emploi donc, dont le taux de chômage **n'a pourtant cessé d'augmenter** sous le quinquennat Hollande (+ 52 % !).

Tous ces mécanismes nouveaux, dont l'une des conséquences peut mener à une fragilisation des demandeurs d'emploi en difficulté, doivent être compensés, selon Marc Ferracci, par un dispositif de bonus-malus pénalisant financièrement les entreprises utilisant trop souvent les contrats courts, notamment avec les mêmes salariés. Cette « permittance » crée 8 milliards d'euros de déficit selon l'économiste. Mais les organisations patronales sont extrêmement hostiles au principe du bonus-malus.

#### • LE GRAND FLOU POUR LES INDÉPENDANTS

Sur le papier, la société imaginée par Emmanuel Macron est plus généreuse pour les travailleurs indépendants (artisans, agriculteurs,

auto-entrepreneurs, chefs d'entreprise, professions libérales) : le candidat souhaite, d'une part, **leur permettre de bénéficier** de l'assurance-chômage et, d'autre part, les intégrer au régime général de la protection sociale, en supprimant le RSI, l'organisme tant décrié qui leur est réservé (*lire notre enquête sur le RSI*).

Les intentions affichées sont bonnes, car la population des indépendants est en effet particulièrement fragile. Un récent **rapport du Haut Conseil du financement de la protection sociale** révèle que 60 % des 2 millions de travailleurs non salariés déclarent un revenu inférieur au Smic. Aujourd'hui, 75 % d'entre eux travaillent seuls, sans aucun employé. De plus en plus, créer son entreprise, c'est créer son propre emploi.

Mais, sur ce point également, le projet d'En Marche! recèle plusieurs zones d'ombre. Il reste d'abord muet sur un élément clé : pour bénéficier de l'assurance-chômage, il faut payer des cotisations (6,4 % du salaire, répartis entre salarié et employeur pour une entreprise classique). Les indépendants, qui dénoncent généralement un niveau de charges très important, ne payent pas, pour l'heure, ces cotisations. Voudront-ils ou pourront-ils le faire demain ? Pour Marc Ferracci, la situation est simple : Emmanuel Macron souhaite de toute façon supprimer les cotisations salariales consacrées à l'assurance-chômage et à l'assurance maladie, qui seraient compensées par une hausse de la CSG des salariés et des retraités. Les indépendants seraient presque dans la même situation. « *Nous souhaitons simplement qu'ils payent une cotisation de 1 % du chiffre d'affaires pour s'affilier au chômage* », précise Ferracci.

Selon le chiffrage du programme, la mesure coûterait un milliard d'euros, mais il semble bien difficile d'évaluer son coût réel. Le projet d'En Marche! tel qu'il a été détaillé à Mediapart prévoit que le chômage serait désormais ouvert à tout indépendant ayant dégagé du revenu au moins quatre mois dans l'année grâce à son activité et qui déclarerait son entreprise en cessation de paiement. Il est ardu d'évaluer réellement le nombre de Français que cela pourrait concerner dans

les années à venir. « *S'il y a un appel d'air colossal des indépendants vers le chômage, on ne s'interdit pas de recalibrer un peu le niveau de cotisations* », reconnaît le conseiller.

En revanche, on ne sait pas exactement ce qu'entend Macron à propos du RSI : en fait, mis à part le chômage, les indépendants qui y sont assujettis bénéficient déjà presque des mêmes prestations sociales que les salariés classiques. Si leur prise en charge est globalement faible, c'est seulement parce que leur niveau de revenu est généralement bas.

Autre point suscitant des interrogations : le candidat annonce qu'il souhaite doubler le plafond jusque auquel un indépendant peut bénéficier du régime de la micro-entreprise (qui a remplacé celui de l'auto-entrepreneur), aujourd'hui fixé à 33 100 euros de chiffre d'affaires annuel pour une activité de services. Mais cette idée « généreuse », qui permettrait à davantage de Français de payer des cotisations sociales réduites (22,7 % pour les prestations de service), cache une autre réalité, préoccupante : si un auto-entrepreneur paye peu de cotisations, c'est notamment parce qu'il cotise très peu pour la retraite. Au pire, **en fonction de son seuil de revenu**, il peut ne pas cotiser du tout ; au mieux, ses versements lui permettront à peine de dépasser le montant minimal garanti de retraite, fixé aujourd'hui à 629 euros par mois. De quoi préparer une génération de retraités pauvres.

#### • LA FORMATION SANS LE PARITARISME ?

Sans que cela soit mentionné de manière formelle, la mise à l'écart des partenaires sociaux est également contenue dans **la réforme de la formation professionnelle**, qu'Emmanuel Macron considère comme une priorité absolue. Schématiquement, il veut

désormais individualiser au maximum les ressources de la formation, à travers le compte personnel de formation (CPF), sur lequel les actifs capitalisent leurs droits à la formation. Et orienter l'essentiel du financement des entreprises vers celui-ci grâce à un nouveau collecteur que serait l'Urssaf. Que deviennent alors les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) qui, justement, gèrent cet argent ? « *Ils devront s'insérer dans le dispositif* », répond vaguement le candidat. Que devient la faible part – 0,016 % de la masse salariale – destinée au **financement des syndicats et du patronat** ? Motus d'Emmanuel Macron sur ce sujet qui inquiète les acteurs du paritarisme. De fait, les sommes ne sont pas négligeables. En 2015, la CGT, la CFDT, FO, la CFE-CGC, la CFTC, Solidaires et l'Unsa se sont réparti, à travers ce fonds, près de 77,8 millions d'euros. De leur côté, les organisations d'employeurs (CGPME, MEDEF, UPA, ainsi que FNSEA, UDES et UNAPL) ont récupéré 19,7 millions d'euros. Sans cette manne, leur avenir est bien compromis.

Sur la formation professionnelle, Marc Ferracci assume pleinement l'option prise par le leader d'En Marche! : « *Nous voulons "désintermédier" le système, le rendre plus libéral.* » Plus précisément, que salariés, entreprises et organismes de formation puissent dialoguer et contractualiser sans l'intervention de ces intermédiaires que sont les OPCA. Cette mesure illustre parfaitement la vision globale d'Emmanuel Macron concernant le paritarisme de gestion, vision que résume sans pudeur Marc Ferracci : « *Que ce soit pour l'assurance-chômage ou la formation professionnelle, nous assumons parfaitement le fait que [le paritarisme] produit des équilibres qui ne sont pas bons.* »

**Directeur de la publication** : Edwy Plenel

**Directeur éditorial** : François Bonnet

**Le journal MEDIAPART est édité par la Société Editrice de Mediapart (SAS).**

Durée de la société : quatre-vingt-dix-neuf ans à compter du 24 octobre 2007.

Capital social : 24 864,88€.

Immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS. Numéro de Commission paritaire des publications et agences de presse : 1214Y90071 et 1219Y90071.

Conseil d'administration : François Bonnet, Michel Broué, Laurent Mauduit, Edwy Plenel (Président), Sébastien Sassolas, Marie-Hélène Smiéjan, Thierry Wilhelm. Actionnaires directs et indirects : Godefroy Beauvallet, François Bonnet, Laurent Mauduit, Edwy Plenel, Marie-Hélène Smiéjan ; Laurent Chemla, F. Vitrani ; Société Ecofinance, Société Doxa, Société des Amis de Mediapart.

Rédaction et administration : 8 passage Brulon 75012 Paris

**Courriel** : [contact@mediapart.fr](mailto:contact@mediapart.fr)

**Téléphone** : + 33 (0) 1 44 68 99 08

**Télécopie** : + 33 (0) 1 44 68 01 90

**Propriétaire, éditeur, imprimeur** : la Société Editrice de Mediapart, Société par actions simplifiée au capital de 24 864,88€, immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS, dont le siège social est situé au 8 passage Brulon, 75012 Paris.

Abonnement : pour toute information, question ou conseil, le service abonné de Mediapart peut être contacté par courriel à l'adresse : [serviceabonnement@mediapart.fr](mailto:serviceabonnement@mediapart.fr). ou par courrier à l'adresse : Service abonnés Mediapart, 4, rue Saint Hilaire 86000 Poitiers. Vous pouvez également adresser vos courriers à Société Editrice de Mediapart, 8 passage Brulon, 75012 Paris.