Actualité du droit de la formation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française

*Résumé : « La seule loi du quinquennat qui s'achève, adoptée à l'unanimité par le Parlement le 28 février 2017, affirme un objectif « **d'égalité réelle des outre-mer »** au nom du principe de solidarité, quelle que soit la situation géopolitique et les spécificités du statut juridique des territoires de la République. Ce principe et cet objectif s'appliquent-t-ils à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie dans le domaine particulier de la formation professionnelle ? Comment les partenaires sociaux de métropole, à travers leurs outils paritaires : le COPANEF, le FPSPP et les OPCA, pourront-ils contribuer à l'atteinte de cet objectif dans leur domaine de compétence ? ».*

I. Contexte.

1.. La Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie sont des territoires de la République. Cependant ni le droit du travail ni celui de la formation professionnelle ne s'y appliquent, comme c'est le cas pour les départements d'outre-mer. Ces deux territoires jouissent en effet, en application de la constitution (article 74 pour le premier et 77 pour le second), et des lois organiques qui les régissent, d'un pouvoir normatif autonome dans ces deux domaines[1] qui s'exerce à travers « des lois du pays » adoptées par des assemblées souveraines et précisées par des « délibérations » (l'équivalent de nos décrets), prises par le gouvernement. Ces textes sont regroupés dans des codes du travail distincts du code du travail métropolitain même si, histoire oblige, ils sont imprégnés par la culture juridique métropolitaine. Alors même que ces deux territoires se situent au cœur d'un espace géopolitique dans lequel domine la culture juridique anglo-saxonne, caractérisée par un plus grand pragmatisme qui la distingue de notre droit jacobin.[2].

[1] Code du travail de Nouvelle-Calédonie : Livre V, code du travail de Polynésie française partie V et partie VI
[2] Ce droit fait notamment une place plus grande « au droit coutumier ». Celui-ci s'applique en Nouvelle-Calédonie notamment à certains aspects du droit de la famille et au droit foncier. Il est placé sous l'égide d'un Sénat coutumier.

11 Jardins Boieldieu 92800 Puteaux – tel : 06 15 10 47 37
Email : JMLuttringer.conseil@orange.fr - Site : www.jml-conseil.fr

2. La culture du dialogue social à la française a cependant résisté à l'environnement anglo-saxon. Les organisations syndicales d'employeurs ainsi que les organisations syndicales de salariés issues, des « organisations mères »[3] métropolitaines y sont implantées : Medef, CGPME, UPA, CFDT, FO, CGT, CFE-CGC ainsi que quelques organisations syndicales de salariés autonomes.[4] Le dialogue social y est encadré par le code du travail selon les règles et des procédures similaires à celles qui sont en vigueur en métropole. (Négociation collective, IRP, concertation dans diverses instances publiques…).

3.Plusieurs événements de nature juridique « font l'actualité » du droit de la formation professionnelle, bien que de manière différenciée, sur ces deux territoires : l'adoption à l'unanimité par le congrès de Nouvelle-Calédonie d'une loi du pays en date du 27 février 2017 portant réforme de la formation professionnelle tout au long de la vie et entérinant la création d'un fonds interprofessionnel d'assurance formation (FIAF) ; la perspective d'une mise à jour de l'accord interprofessionnel sur la formation créant le fonds paritaire de gestion (FPG) de Polynésie française ; la loi « égalité réelle des outre-mer » adoptée par le Parlement français à l'unanimité et promulguée le 28 février 2017, (J.O. 1er mars 2017) applicable selon des modalités particulières à ces deux territoires ; l'accord de Papeete en cours de validation et qui contient des dispositions relatives à la formation professionnelle en lien avec la loi « égalité réelle » ; la perspective pour 2018 d'un référendum d'autodétermination en Nouvelle-Calédonie en application des accords de Matignon et de Nouméa qui prévoient une politique dite « de rééquilibrage » intégrant notamment la formation professionnelle. (Cf. point 9).

II. La gestion paritaire de la formation professionnelle.

4. La gestion paritaire de la formation professionnelle en Polynésie française.

Les partenaires sociaux de la Polynésie française ont été les premiers à conclure à l'unanimité le 23 juin 2008 un accord interprofessionnel ayant pour objet le développement de la formation

(Voir en annexe la fiche 6. Son applicabilité au droit du travail et à celui de la formation professionnelle est une question plus délicate.

[3] Certaines d'organisations syndicales de salariés sont directement affiliées aux organisations métropolitaines. C'est le cas par exemple en la Nouvelle-Calédonie de la CFE-CGC ainsi que de FO dans les deux territoires, D'autres entretiennent des relations partenariales c'est le cas des organisations d'employeurs ainsi que de la CFDT et de la CGT avec laquelle l'USTKE (union syndicale des travailleurs Kanak et des exploités), syndicat indépendantiste, entretient des relations partenariales.

[4] Syndicats autonomes, représentatifs en Nouvelle-Calédonie : la COGETRA. Syndicats autonome représentatifs en Polynésie française : O TAHI et CSIP.

11 Jardins Boieldieu 92800 Puteaux – tel : 06 15 10 47 37
Email : JMLuttringer.conseil@orange.fr - Site : www.jml-conseil.fr

professionnelle des salariés par la création d'un fonds paritaire de gestion de la formation professionnelle alimenté par des cotisations des entreprises et fondé sur le principe de la mutualisation des ressources ainsi collectées. Une loi du pays en date du 18 mars 2009 a donné une base légale à cet accord et a procédé à sa généralisation à tous les employeurs et à tous les salariés de droit privé.

Le modèle de gestion paritaire de la formation professionnelle de Polynésie française se distingue du modèle métropolitain, ainsi d'ailleurs que du modèle néo-calédonien par sa plus grande autonomie. En effet les ressources affectées aux FPG ne sont pas des contributions de nature fiscale mais bien des cotisations sociales dont la collecte est assurée dans le cadre d'un mandat de gestion par la caisse de prévoyance sociale (CPS) gestionnaire de l'ensemble des garanties sociales dont bénéficient les salariés de Polynésie française. De la qualification de cette ressource découle son régime, c'est-à-dire les critères de l'affectation à la formation, qui résultent, non pas de la loi et de décrets, mais de l'accord interprofessionnel fondateur et de délibérations prises par le conseil d'administration du FPG.

Après avoir procédé en 2016 à une évaluation de l'activité du FPG les partenaires sociaux ont convenu de « revisiter » en 2017 l'accord interprofessionnel fondateur en vue d'une mise à jour compte tenu des évolutions constatées et surtout pour se donner les moyens d'un développement qualitatif de leur offre de service, rendu possible grâce à la gestion paritaire de ressources mutualisées. Ils envisagent également d'accueillir au sein du FPG les travailleurs non-salariés nombreux en Polynésie française, et qui ne disposent pas à ce jour d'un outil dédié au développement de leurs compétences.

5.. La gestion paritaire de la formation professionnelle en Nouvelle-Calédonie.

Les partenaires sociaux de Nouvelle-Calédonie se sont engagés, comme ceux de la Polynésie française, mais plus tardivement, dans la négociation d'un accord interprofessionnel signé à la quasi-unanimité le 30 juin 2015, (FO a adhéré à l'accord ultérieurement), ayant pour objet le développement de la formation des salariés et la compétitivité des entreprises par la création d'un fonds d'assurance formation (FIAF). Une loi du pays en date du 27 février 2017 vient de consacrer cette initiative des partenaires sociaux et conférer au FIAF, comme c'est le cas pour le FPG de Polynésie française, une mission d'intérêt général. L'action du FIAF sera conduite en synergie avec celle des pouvoirs publics en charge de la formation professionnelle (gouvernement et provinces, qui partagent la compétence en la matière). À la différence de la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie connaît depuis 2003 une direction de la formation professionnelle continue (DFPC)

11 Jardins Boieldieu 92800 Puteaux – tel : 06 15 10 47 37
Email : JMLuttringer.conseil@orange.fr - Site : www.jml-conseil.fr

comparable à la DGEFP de métropole, et disposant d'un service de contrôle de la formation professionnelle. Autre différence avec la Polynésie française qui ne connaît qu'une contribution conventionnelle, les ressources du FIAF proviennent d'une partie de la contribution de nature fiscale à la charge des entreprises. Enfin, les partenaires sociaux de Nouvelle-Calédonie se sont donné un temps de réflexion en créant le FIAF pour une durée de trois ans. Au terme de cette période expérimentale, qui sera conclue par une évaluation, ils décideront de pérenniser en l'adaptant leurs dispositifs de gestion paritaire ou alors de revenir au statu quo ante, c'est-à-dire à une obligation fiscale pure et simple à la charge des entreprises de 10 salariés et plus.

III. La formation professionnelle objet et enjeu de la loi « égalité réelle des outre-mer ». Applicabilité à la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie.

6.. Cette loi fait expressément mention dans son article 7 alinéa 4 à la formation professionnelle. Elle prévoit pour certains des territoires de la République dont les départements d'outre-mer des mesures d'applications immédiates. En revanche pour les territoires régis par un statut particulier, dont la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie l'objectif « d'égalité réelle », ne pourra être mis en œuvre qu'à travers « des plans de convergence » au sens de l'article 7 de cette loi, complétés au plan opérationnel par des contrats de convergence.

7. La mise en œuvre du principe « d'égalité réelle » doit avoir pour effet de corriger par des mesures positives, des inégalités avérées sur les différents territoires de la République, pour des raisons socio-économiques et géographiques. Dans le domaine de la formation professionnelle tout au long de la vie ces inégalités sont avérées aussi bien en Polynésie française qu'en Nouvelle-Calédonie. Elles résultent de deux facteurs structurels, le premier, socio-économique, à savoir la capacité limitée des prestataires publics et privées de formation à répondre aux demandes du marché du travail en raison de la faible taille critique de ces marchés, et le second dû à l'éloignement géographique, qui engendre des surcoûts disproportionnés au regard du coût « normal » d'une formation.

11 Jardins Boieldieu 92800 Puteaux – tel : 06 15 10 47 37
Email : JMLuttringer.conseil@orange.fr - Site : www.jml-conseil.fr

La combinaison, de ces deux facteurs, outre qu'elle aggrave les inégalités, est de nature à entraver le développement économique et social de ces deux territoires en raison de la difficulté d'accès, par la voie de la formation professionnelle de leurs ressortissants, aux qualifications et aux compétences que requiert la compétitivité des entreprises et plus généralement l'attractivité économique de ces territoires.

8.. Le principe de mutualisation des ressources financières sur lequel est fondé le FPG de la Polynésie française et le FIAF de la Nouvelle-Calédonie leur permettent d'assurer l'accès à la formation du plus grand nombre de salariés en fonction des besoins exprimés par les entreprises.

Cependant, en raison de la grande diversité des qualifications requises par les économies de ces deux territoires et de la faible masse critique structurelle de la plupart d'entre elles, les deux fonds paritaires sont parfois dans l'incapacité de trouver les ressources pédagogiques endogènes pour répondre aux besoins des entreprises. Il leur est donc demandé de financer des formations qui ne sont accessibles qu'en métropole ou dans les pays limitrophes entraînant un surcoût disproportionné comparé au coût de la formation elle-même.

9.. Une mention particulière doit être faite ici à une problématique spécifique à la Nouvelle-Calédonie exprimée par le concept de « rééquilibrage ». Cette question fait l'objet de développements dans le rapport préparatoire à la loi du 27 février 2017 portant réforme de la formation professionnelle[5] (

«, *le rééquilibrage tel qu'engagé par les accords de Matignon de 1988 et consacré par l'accord de Nouméa passe également par l'effort de formation, au travers de programmes de formation spécifique comme « Cadres avenir », mais d'une manière générale dans l'ensemble des dispositifs de formation.*

Or, la synthèse des travaux d'analyse menés sur le rééquilibrage dans la formation et dans l'emploi, à l'occasion du colloque « Rééquilibrage dans l'emploi » organisé le 19 août 2016 par le laboratoire LARJE de l'Université de la Nouvelle-Calédonie, aboutit à une conclusion nuancée : - les effets des dispositifs seront observés seulement sur le long terme - les inégalités sont toujours importantes dans l'accès aux diplômes de l'enseignement

[5] Rapport spécial de Madame Marie-Pierre GOYETCHE sur le projet de loi du pays relative à la formation tout au long de la vie et portant modification du code du travail (rapport du gouvernement n° 112/GNC du 15 novembre 2016, déposé sur le bureau du congrès le 16 novembre 2016)

11 Jardins Boieldieu 92800 Puteaux – tel : 06 15 10 47 37
Email : JMLuttringer.conseil@orange.fr - Site : www.jml-conseil.fr

Supérieur et au niveau des catégories socio-professionnelles les plus élevées.

Aussi, votre rapporteur spécial souhaite rappeler et mettre en avant cet objectif de rééquilibrage en le mentionnant expressément dans la loi du pays. C'est l'objet de l'amendement n° 1déposé le 4 janvier 2017. ».

10.. Dès lors que des lois du pays, aussi bien en Polynésie française qu'en Nouvelle-Calédonie, ont confié aux partenaires sociaux représentatifs au niveau de ces territoires la mission de contribuer au développement de la formation professionnelle des salariés du secteur privé, « la convergence » au nom du principe de solidarité nationale, pourra être organisée dans le cadre de relations conventionnelles multipartites entre les pouvoirs publics concernés (ministères du travail), les instances de gestion paritaire de la formation professionnelle reconnues par les lois du pays : le fonds paritaire de gestion de la formation professionnelle de la Polynésie française (FPG) et le fonds interprofessionnel d'assurance formation de Nouvelle-Calédonie (FIAF) et, en métropole le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) ainsi que par de possibles relations bilatérales avec les OPCA interprofessionnels ou de branche dont les entreprises adhérentes sont implantées en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

11 Jardins Boieldieu 92800 Puteaux – tel : 06 15 10 47 37
Email : JMLuttringer.conseil@orange.fr - Site : www.jml-conseil.fr

Conclusions.

11. Les partenaires sociaux et les pouvoirs publics de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, après mûre réflexion, ont adopté unanimement la méthode du dialogue social (négociation collective et la gestion paritaire), pour contribuer au développement de la compétence de salariés et à la compétitivité des entreprises.

12. Les partenaires sociaux de métropole ont apporté leur concours à leurs alter egos de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie par un appui technique et méthodologique à l'occasion de la création des deux fonds paritaires, ainsi que par une contribution à la formation des administrateurs et des collaborateurs de ces fonds[6].

13. L'heure est sans doute venue d'envisager la construction de relations partenariales pérennes entre l'univers du paritarisme de gestion de la formation métropolitain et les fonds paritaires de ces deux territoires de la république.

14. La loi « égalité réelle des outre-mer » du 28 février 2017 (J.O. 1er mars 2017) offre aux pouvoirs publics ainsi qu'aux partenaires sociaux en charge de la formation professionnelle sur ces deux territoires et en métropole, un cadre d'action propice à la mise en œuvre opérationnelle du principe de solidarité qui sous-tend cette loi. Des plans et des contrats « de convergence » pourront être conclus entre les partenaires concernés en vue de réduire « les inégalités avérées en matière d'offre de formation professionnelle permettant de faire face aux besoins en qualification des entreprises en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

Jean-Marie Luttringer

15 mars 2010

[6] AGEFOS-PME et OPCALIA ont apporté un concours technique et méthodologique à la création des deux fonds paritaires. Ils ont contribué à la formation des administrateurs et des collaborateurs du fonds à laquelle ont également pris part Constructys, OPCAIM, le FORCO, UNIFORMATION, l'ANFA, le FAFIH, ainsi que le FPSPP et la DGEFP.

11 Jardins Boieldieu 92800 Puteaux – tel : 06 15 10 47 37
Email : JMLuttringer.conseil@orange.fr - Site : www.jml-conseil.fr

Annexes

Fiche 1 : le FPG de Polynésie française.

Historique

- Accord Collectif Interprofessionnel (23 juin 2008)
- Loi de Pays (18 Mars 2009) : Création du Fonds Paritaire de gestion
- 1er août 2009 : Entrée en vigueur de la cotisation sociale

Toutes les entreprises de droit privé cotisent mensuellement à la formation professionnelle continue. Le champ d'intervention est interprofessionnel et interbranche.

Une gouvernance paritaire :

- Conseil d'Administration : 20 membres
- Bureau : 8 membres
- Organes de contrôle (CA, CAC, Expert-comptable et Commission de surveillance)
- Equipe FPG : 12 collaborateurs

Les missions du Fonds :

- Collecter et gérer les cotisations sociales.
- Conseiller et accompagner les entreprises.
- Mutualiser les ressources pour financer les actions de formation.
- Faire de l'ingénierie de formation à la demande des secteurs d'activité.
- Contrôle de la qualité des formations *(Loi de pays 20164 LP APF du 26 janvier 2016)* ***(nouveauté)***
- Aide à l'insertion via l'ACT PRO « Contrat de professionnalisation » *(Loi de pays 20162 LP APF du 26 janvier 2016)* ***(nouveauté)***

La Polynésie Française (un territoire aussi vaste que l'Europe) : quelques chiffres clés.

306 entreprises du privé

44.575 salariés

1 971 euros salaire moyen

93 % de nos adhérents sont des entreprises de moins de 20 salariés. Elles emploient 41 % des salariés du privé.

11 Jardins Boieldieu 92800 Puteaux – tel : 06 15 10 47 37
Email : JMLuttringer.conseil@orange.fr - Site : www.jml-conseil.fr

Fiche 2 : le FIAF de Nouvelle-Calédonie.

Historique

- Accord Interprofessionnel (30 juin 2015)
- Loi de Pays. Date du vote : le 27 février 2017 : réaffirmation du principe de Fonds d'Assurance Formation géré par les partenaires sociaux mais préalablement prévu dans le code avant sa rénovation – 22 mars 2017, la délibération fixant notamment le taux de cotisation est inscrite.
- 1er avril 2017 : Entrée en vigueur de la cotisation sous forme de charge patronale

Toutes les entreprises de droit privé qui comptent au moins un salarié cotisent à hauteur de 0.2% de leur masse salariale, plafonné à la tranche 1 du RUAMM (T1 RUAMM= 498 300 XPF) trimestriellement à la formation professionnelle continue. L'outil est interprofessionnel et prévoit de prendre en compte les politiques des branches professionnelles dans le cadre de négociations sur les champs de l'emploi et de la formation (nouvellement inscrit au code du travail)

Une gouvernance paritaire :

- Conseil d'Administration : 20 membres (10 titulaires, 10 suppléants)
- Bureau : 6 membres
- Organes de contrôle (CA, CAC, Expert-comptable et Commission de contrôle)
- Equipe FIAF : aujourd'hui une équipe technique de deux personnes. En configuration production 4 personnes prévues (dont 3 conseillers)

Les missions du Fonds :

- Collecter les cotisations selon un principe de mutualisation au premier franc.
- Conseiller et accompagner les entreprises
- Mutualiser les ressources pour financer des actions de formation professionnelle continue (financements simples et subrogations de paiement).
- Rendre visible les besoins pour favoriser une réponse formation mutualisée
- Rendre visible l'offre de formation du territoire
- Accompagner les entreprises sur des projets de co-financement

La Nouvelle-Calédonie : quelques chiffres clés

6 200 employeurs du secteur privé (hors secteur domestique)

63 000 salariés du privé

Salaire médian de 200 000 XPF (1680 euros) en 2010 (source : isee)

90 % des adhérents sont des entreprises de moins de 20 salariés.

11 Jardins Boieldieu 92800 Puteaux – tel : 06 15 10 47 37
Email : JMLuttringer.conseil@orange.fr - Site : www.jml-conseil.fr

Fiche 3. Dispositions relatives à la formation dans la loi égalité réelle des outre-mer

L'article 7 de la loi fait référence à la formation professionnelle au titre des écarts à réduire en vue d'atteindre l'objectif « d'égalité réelle ». Cependant ce texte n'est pas d'application directe dans la mesure où la formation professionnelle est un domaine qui relève de la compétence des collectivités. Toutefois, l'art. 8 de la loi prévoit que « l'État, les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, la Nouvelle-Calédonie et ses provinces et les établissements publics de coopération intercommunale intéressés peuvent conclure un plan de convergence tenant compte des institutions, du régime législatif et de la répartition des compétences propres à chaque collectivité et inspiré du plan mentionné à l'article 7 de la présente loi. » Ainsi, le dispositif mis en place peut être étendu et adapté si les collectivités visées le souhaitent. La mise en œuvre du « plan de convergence » ainsi que son élaboration doivent cependant respecter les règles relatives au transfert de compétences. Il est sans doute utile, dans un premier temps et pour chacune des collectivités concernées, de redéfinir les modalités d'élaboration et de mise en œuvre du plan, en s'inspirant du dispositif prévu à l'art. 7.

Concernant la Nouvelle-Calédonie, le législateur précise que « le plan de convergence propose les voies permettant une révision du dispositif de la continuité territoriale. »

11 Jardins Boieldieu 92800 Puteaux – tel : 06 15 10 47 37
Email : JMLuttringer.conseil@orange.fr - Site : www.jml-conseil.fr

Fiche 4. Exposé des motifs pour la prise en compte de la formation professionnelle dans les accords de Papeete en cours de négociation. (Texte proposé par le gouvernement de Polynésie française).

Renforcer la compétitivité des entreprises polynésiennes et accroître leur attractivité économique grâce à la formation professionnelle.

Les pouvoirs publics ainsi que les partenaires sociaux œuvrent de concert afin de mettre en œuvre des politiques et des cadres d'action ayant pour objet d'encourager le développement de la formation professionnelle continue et d'en faciliter l'accès au plus grand nombre. Ces travaux ont notamment conduit en 2008 à un accord interprofessionnel visant au développement de la formation professionnelle des salariés par la création d'un fonds paritaire de gestion de la formation professionnelle alimenté par des cotisations des entreprises et fondé sur le principe de la mutualisation des ressources ainsi collectées.

Cependant, dans le domaine de la formation professionnelle tout au long de la vie, des inégalités persistent en Polynésie française et résultent de deux facteurs structurels. Le premier, d'ordre socio-économique résulte de la capacité limitée des prestataires publics et privés de formation à répondre aux demandes du marché du travail en raison de la faible taille critique de ces marchés. Le second est, quant à lui, dû à l'éloignement géographique qui engendre des surcoûts disproportionnés au regard du coût « normal » d'une formation. La combinaison de ces deux facteurs est de nature à entraver le développement économique et social de la Polynésie française en raison de la difficulté d'accès, par la voie de la formation professionnelle de leurs ressortissants, aux qualifications et aux compétences que requiert la compétitivité des entreprises et plus généralement l'attractivité économique de ces territoires.

Afin de contribuer à la diminution des écarts de niveaux de développement économique, l'Etat garantit un accès aux dispositifs de formation des salariés des entreprises, par la voie de la solidarité nationale au titre des fonds paritaires de gestion des parcours professionnels.

11 Jardins Boieldieu 92800 Puteaux – tel : 06 15 10 47 37
Email : JMLuttringer.conseil@orange.fr - Site : www.jml-conseil.fr