



Chronique 157

La régulation collective du système de formation professionnelle à l'épreuve de la crise économique et sociale

Introduction.

1. La crise économique et sociale consécutive à la crise sanitaire représente un moment de vérité pour la réforme de la formation professionnelle de 2018. Celle-ci pourra faire preuve de sa pertinence et son efficacité si les pouvoirs publics favorisent la mobilisation et la prise de responsabilité de tous les acteurs qui interviennent dans ce système sans céder à la tentation de l'économie administrée. En effet, l'économie de marché dans laquelle le droit de la formation s'inscrit demeure inchangé. Ce qui renvoie à sa régulation par les instances publiques compétentes (1ere partie), ainsi que par les partenaires sociaux et les entreprises (2eme partie). La question de « la liberté de choisir son avenir professionnel » promise par la loi du 5 septembre 2018 à toute personne quel que soit son statut fera l'objet de la chronique 158.

2. Le plan de relance économique, dénommé « France relance », présenté par le gouvernement le 3 septembre dernier s'appuie en partie sur le dispositif institutionnel (France compétence, conseils régionaux...) et le système d'acteurs issus de la loi du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » (partenaires sociaux, entreprises, opérateurs de formation, services d'information de conseil et d'orientation...). La compétence des diverses instances publiques en charge de la régulation de la formation demeure inchangée. La transformation de France stratégie en « Haut-Commissariat au Plan et à la Prospective », dont les travaux ont vocation à orienter l'investissement dans les compétences, constitue la seule modification du paysage institutionnel.

3. La question déterminante est alors celle de l'efficacité de l'allocation de ces ressources exceptionnelles d'un volume considérable, affectées par les pouvoirs publics à la formation professionnelle dans l'objectif de la relance économique. À quoi ses ressources doivent-elles être affectées, pour quel volume et selon quelles priorités ? Sur les 100 milliards du Plan, environ 35 seront consacrés à un paquet "Cohésion sociale" pour en particulier soutenir l'emploi et le développement des compétences.

L'Innovation juridique au service de vos projets

4. « Hasard » du calendrier, ces réflexions conjoncturelles sur l'allocation des ressources doivent être conduites alors qu'ont été rendues publiques avant l'été les conclusions de l'IGAS et l'IGF sur « la soutenabilité financière » du nouveau système de formation et d'apprentissage issu de la loi « Avenir professionnel ». Ce rapport globalement pessimiste sur la capacité du système à trouver un « rythme de croisière » fait plusieurs préconisations pour réduire les dépenses en agissant sur les dispositifs, occultant peut-être d'autres approches permettant de renforcer la logique d'investissement dans la formation (recherche de nouveaux modèles économiques pour les OF et les CFA, développer l'innovation pédagogique permettant de réduire les coûts pédagogiques et annexes, nouvelles ressources en temps disponibles à travers les comptes épargne temps des salariés...). Quelques-unes, plus « macro », questionnent les modalités mêmes de gouvernance et de régulation du système de formation.

I) La régulation du système de formation professionnelle par les pouvoirs publics pour endiguer la crise économique et sociale.

5. Institution phare de la « régulation » de notre système de formation, créée à cet effet par la loi de 2018, France compétences et son « soft power » - entre recommandations et sanctions - est évidemment au cœur de l'action engagée pour endiguer la crise économique. Son rôle de « répartiteur » l'avait déjà obligé à prendre des décisions fortes avant la crise, notamment pour assurer le financement de l'apprentissage (deux emprunts ont été réalisés pour assurer la trésorerie de l'institution et permettre le versement des enveloppes financières aux OPCO¹). Le Plan de relance prévoit une allocation de 750 millions pour permettre au système de faire face aux mesures exceptionnelles liées à la crise. En attendant des mesures d'économie, déjà annoncées, en sortie de crise ...

6. France compétences pourrait également s'il l'estime pertinent mettre au service du Plan de relance les autres activités de son objet social : contribuer par des travaux d'études au débat public et au suivi des effets du plan de relance sur le système de formation ; influencer sur les comportements des « consommateurs de formation » par des recommandations (sur les « coûts contrat » en apprentissage, sur les critères de prise en charge des financeurs...) faciliter à partir des travaux déjà menés par la Commission Certification l'identification et le développement réactif de certification sur les « métiers émergents ou en forte évolution » ; adapter les prestations dans le cadre du marché des prestations CEP à destination des salariés fragilisés par la crise (en volume et/ou en contenu

¹ Pour éviter que cette situation ne se reproduise, le rapport IGAS/IGF préconise une gouvernance pluriannuelle et interministérielle, sous autorité du premier ministre. Les critères de suivi de l'établissement public dans la convention d'objectifs et de performance (COT) signée avec l'État seraient revus.

éventuellement) ; fluidifier les entrées et le déroulement des formations par l'action de la médiatrice en cas d'augmentation des contestations liée à l'effort national...

7. Occupant une place inédite depuis la loi de 2018, la Caisse des dépôts en charge du CPF entend également jouer son rôle dans le déploiement du Plan de relance en augmentant, spécifiquement pour les moins de 25 ans, la visibilité sur les métiers d'avenir par un accès simplifié, via « MonCompteFormation » (notamment l'application) au Cléa numérique et à 100 000 formations qualifiantes. Autre opérateur national central, Pôle emploi bénéficiera de 193 millions afin de revaloriser la rémunération des stagiaires de la formation².

8. Enfin, les conseils régionaux, qui disposent toujours de la compétence de principe en matière de formation, entendent tenir leur rang pour adapter le déploiement du Plan de relance aux spécificités des territoires. Certaines voix d'ailleurs se sont élevées pour réclamer un « copilotage » Etat/Région sur le volet « cohésion sociale ». A tout le moins, les Régions, qui déploient le PIC depuis plusieurs années maintenant seront en première ligne dans les échanges et le succès futur des redéploiement annoncés de celui-ci. C'est sans doute également à ce niveau de coordination territoriale que peuvent s'enclencher des expérimentations extraordinaires du droit commun pour répondre à des situations inédites jusqu'alors.

II) Une place à réaffirmé pour le dialogue social à l'occasion de la crise économique et sociale ?

9. Si la réforme de 2018 a ostensiblement démontré une méfiance de la démocratie politique à l'égard de la démocratie sociale, la situation exceptionnelle que nous rencontrons sur le marché du travail et l'économie pourraient aboutir à un retour au premier plan de ses représentants directs. L'exposé des motifs du plan de relance économique renvoie à la méthode du dialogue social sous toutes ses formes, au niveau des branches professionnelles, par la négociation collective et la gestion paritaire, au niveau de l'entreprise, par la concertation avec le CSE et la négociation collective. Autre signal, l'agenda social pour les prochains mois récemment dévoilé prévoit une seconde conférence sociale – après celle du mois de juillet – et positionne comme prioritaire le suivi de la réforme de la formation professionnelle et l'apprentissage (notamment quant au rééquilibrage financier pérenne du système)

² 250 millions seront également débloqués pour renforcer les capacités d'accompagnement de Pôle emploi auprès des demandeurs d'emploi.

10. Cette ouverture de l'exécutif sera sans doute entendue. Premier signe, les partenaires sociaux au niveau national interprofessionnel ont dans les derniers jours installés un « Groupe technique paritaire » visant à suivre le déploiement de la réforme de 2018 et à être force de proposition, notamment concernant la mise en œuvre du Plan de relance. Depuis la suppression dans les textes légaux du COPANEF en 2018, les partenaires sociaux n'avaient plus structuré de lieux d'échanges politiques à ce niveau sur les sujets Formation³. Seule l'Association « Certif'Pro », qui a permis de renforcer les certifications socles (Cléa et Cléa numérique) et d'installer le réseau des « Transitions pro », offrait un cadre de discussion à l'interprofession nationale, mais à un périmètre restreint à son seul objet social.

11. C'est donc une « stratégie d'influence » que les représentants du monde professionnel vont chercher à établir de manière « claire et partagée »⁴ pour marquer de leur empreinte le Plan de relance. Et les sujets ne manquent pas. Déjà, la réorientation des fonds du PIC vers des publics « salariés », dont l'emploi est menacé par la crise, leur donne une plus grande légitimité à se faire entendre (et à être entendus), tant sur les priorités arrêtées que sur les modalités de mise en œuvre des dispositifs. Leur capacité à identifier les formations qui répondront le mieux aux besoins des secteurs prioritairement bénéficiaires du plan de relance (industrie, numérique, métiers de la santé et du grand âge...), sur la base des travaux des Observatoires d'OPCO désormais structurés au périmètre de filières ou d'inter-filières, sera particulièrement scrutée⁵. Leur intégration plus opérationnelle dans le déploiement du PIC⁶ au niveau territorial serait de ce point de vue également dans le sens des réorientations attendues.

12. En outre, le Plan de relance s'appuie sur plusieurs dispositifs dont la mise en œuvre repose sur la double action de l'Etat et des partenaires sociaux, qui auront alors à apporter leur pièce à l'édifice. L'apprentissage d'abord, pour lequel les partenaires sociaux, aux côtés des efforts gouvernementaux pour soutenir l'embauche (Plan apprentissage, Plan jeune...), ont leur propre capacité d'influence (de manière paritaire mais aussi au sein mêmes de chaque organisation) et agissent directement dans la gouvernance (par la détermination

³ Alors même que leur autonomie reconnue constitutionnellement le leur aurait permis indépendamment des choix du Législateur de l'inscrire dans le code.

⁴ Courrier d'invitation envoyé par le MEDEF le 16 septembre 2020

⁵ Le PIC finance dans le cadre d'appel à projet dédiés plusieurs projets de transformations des méthodes et outils utilisés par ces OPMQ afin de faciliter l'observation prospective des besoins en compétences (modernisation des SI, intégration de l'IA...).

⁶ Aujourd'hui, la place des partenaires sociaux dans le déploiement du PIC est très variable d'une branche à l'autre (certaines ont conclues des EDEC, d'autres modernisent leur Observatoire grâce au PIC...), d'une région à l'autre. Sur les territoires, s'ils sont informés à travers le CREFOP et peuvent ponctuellement agir à travers les OPCO ou Agence transition pro sur quelques dispositifs isolés, ce sont principalement l'Etat, le conseil régional et Pôle emploi qui assurent le déploiement du PIC.

des « coûts contrat », par le truchement des OPCO qui en assurent le financement...). La « ProA » ensuite, pour laquelle le ministère du Travail travaille à la demande des partenaires sociaux à une modification du dispositif⁷, déjà crédité d'une enveloppe supplémentaire de 270 millions d'euros dans le cadre du plan gouvernemental afin d'en faire un des outils de reconversion pour les salariés fragilisés par la crise.

13. Le niveau national interprofessionnel, fidèle à son positionnement depuis plusieurs décennies maintenant⁸, produit des ANI qui s'analysent comme des textes d'orientation sans réelle valeur normative. Les branches professionnelles, qui pour beaucoup n'ont pas encore actualiser leur accord Formation suite à la réforme de 2018, pourraient jouer ce rôle en adaptant par la « loi de la profession » un cadre national qui ne peut tenir compte de toutes les spécificités sectorielles. Ainsi, les branches peuvent-elles faire un usage *exceptionnel* des leviers qui sont habituellement les leurs en matière de formation.

14. Elles pourraient entre autres, par la négociation, définir un cadre conventionnel favorisant le recours aux dispositifs de formation de leurs salariés, éventuellement en définissant par des critères objectifs des populations prioritaires (ceux dont l'emploi est fragilisé, ceux les moins qualifiés...). Le CPF (ex : abondements complémentaires de la branche, accord et/ou abondements obligatoires de l'employeur, remboursement du salaire à l'entreprise par l'OPCO, autorisation d'absence pour rencontrer un CEP, obligation d'information des salariés sur leurs droits y compris majorés...) et l'alternance (ex : incitations au tutorat, amélioration des conditions de travail des alternants, prise en charge d'actions luttant contre les freins non-financiers à l'alternance...) seraient fer de lance de cet engagement sectoriel. Néanmoins, des dispositions d'autres types pourraient dans les entreprises inciter au développement de plans de développement des compétences faisant (plus) grande place à la formation certifiante, à la VAE, aux formations « socles » comme Cléa... (ex : en prenant en charge de manière renforcée les formations renforçant l'employabilité des salariés, en conditionnant l'accès aux fonds mutualisés conventionnels à des conditions d'engagement de l'entreprise sur ces formations...).

15. Outre les fonds exceptionnels du FNE-Formation, voire d'éventuelles réorientation du PIC évoquées en amont, l'effort financier demandé par ces mesures plus lourdes qu'à l'accoutumée pourrait être financé en partie par une contribution conventionnelle instaurée par la branche, éventuellement à titre temporaire. L'équilibre ici sera il est vrai complexe à trouver entre, d'une part

⁷ Qui prônent notamment la simplification des modalités de détermination des actions éligibles. Elles doivent aujourd'hui être listées dans un accord de branche étendu (Plan de relance : 270 M€ pour la ProA qui devra davantage s'inscrire dans une logique de mobilité interbranches, AEF info du 07/09/2020).

⁸ Travaux du CNEFP sur l'évaluation de l'ANI 2013

préservent des charges les entreprises souvent affaiblies du fait de la crise et, d'autre part, assument leur(s) responsabilité(s) en matière d'emploi et de formation (notamment l'adaptation et, plus aujourd'hui qu'hier, le maintien de leur capacité à occuper un emploi, y compris en dehors de leur organisation).

16. La réactivité nécessaire face aux incertitudes à venir devra être garantie par la chaîne paritaire qui appuie la mise en œuvre des politiques de branches. Ici, les OPMQ seront mis sous le feu des projecteurs pour leur capacité - réelle ou supposée - à objectiver les besoins immédiats et prospectifs en compétences. Les attentes d'ailleurs, dans la lignée des transformations des OPCO opérée par la loi de 2018, sont autant d'identifier les besoins sectoriels que ceux transverses au sein de l'OPCO, voire inter-OPCO.

17. La capacité des CPNE à réorienter leurs choix politiques dans des temps courts et celle des OPCO à déployer au plus tôt ces derniers auprès des bénéficiaires – entreprises et salariés – seront des conditions de réussite à l'efficacité du paritarisme. Les OPCO d'ailleurs auront parallèlement un rôle plus direct auprès de ces bénéficiaires dans le cadre de la « proximité », des diagnostics RH auprès des entreprises, de l'accompagnement qu'ils assurent auprès des adhérents, ou encore dans l'animation de l'appareil de formation, y compris les CFA. En ce sens, la finalisation dans la plupart de ces structures des rapprochements suite aux fusions de 2018 est un facteur favorable, même si les moyens disponibles (humains, matériels, informatiques...) apparaissent déjà sous tensions, questionnant leur capacité à faire plus à budget constant, voire réduit⁹.

18. Enfin, l'entreprise, par décision unilatérale après consultation du CSE ou par le biais de la négociation collective, est également invitée – y compris par l'exécutif¹⁰ - à jouer son rôle dans notre société. Cet appel reste pour le moment politique et ne fait pas l'objet de traduction concrète dans l'ordre juridique, malgré les demandes notamment de certaines organisations syndicales à ce que des contreparties aux aides publiques soient gravées dans le marbre de la loi ou du contrat.

19. Le déploiement d'une stratégie interne en matière de recours au CPF, dans le cadre d'un « parcours » du salarié idéalement pensé à l'occasion de l'entretien professionnel (voire même d'un Conseil en Evolution Professionnel amont), permettrait de renforcer le recours à la formation, y compris en dehors du temps de travail, pour les salariés les plus fragilisés ou directement impactés par le

⁹ Déjà la crise fait baisser la ressource collectée auprès des entreprises et, par incidence, les frais de gestion et de mission alloués aux OPCO. Il en va de même des Agences transition pro.

¹⁰ Jean CASTEX, Figaro, 09 juillet 2020

ralentissement des commandes. L'ouverture au 3 septembre dernier d'un service permettant de créditer pour l'employeur les CPF de ses salariés offre en ce sens une solution technique novatrice.

Conclusions

Les instances et les procédures de régulation du système de formation professionnelle issue des dernières réformes du droit du travail et de la formation professionnelle, à la main des pouvoirs publics et des partenaires sociaux, semblent en capacité de répondre sans transformation organique à la crise économique et sociale consécutive à la crise sanitaire. Cette dernière n'appelle aucune réforme d'ampleur du corpus juridique qui fonde ce système, à quelques ajustements près.

Cette conclusion, doit être nuancée pour la régulation interne à l'entreprise. En effet, la crise économique et sociale offre une opportunité de donner, enfin, un contenu concret au discours incantatoire sur « l'investissement dans les compétences ». À cet égard, au-delà d'une traduction comptable du concept d'investissement fiscalement incitatif pour les entreprises, des contreparties pourraient être apportées aux salariés et à leurs représentants. Par exemple, pourraient être ouverte une réflexion quant à :

- la généralisation de la sanction d'abandonnement correctif (3000 €) à toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, qui ne respectent pas l'obligation de l'entretien professionnel ;
- un renforcement de l'obligation à la charge de l'employeur de veiller à la capacité du salarié à occuper un emploi, non seulement au sein de l'entreprise mais à l'extérieur de celle-ci, éventuellement assorties de « sanctions » similaires à l'abandonnement correctif ;
- un avis conforme du CSE sur le plan de développement des compétences dès lors que l'entreprise bénéficie de soutien financier des pouvoirs publics.

En revanche, pour revenir à des considérations propres au système de formation dans son ensemble, la question majeure est actuellement de l'allocation des ressources. Celles-ci sont constituées par le « temps », les ressources « financières » et « pédagogiques » qu'appellent cette crise, dans l'univers de la formation professionnelle. À cet égard plusieurs orientations stratégiques méritent d'être prises en considération :

- les ressources financières et humaines affectées aux dispositifs d'information, de conseil et d'orientation professionnelle,

- manifestement sous-évaluées dans le contexte actuel de mutation économique, devront être redimensionnées ;
- l'accroissement inéluctable des parcours de transition professionnelle et le recours des formations lourdes de reconversion, également sous-évalué par la réforme de 2018, appellent un accroissement à due proportion de ressources que sont le temps et les moyens financiers.

La troisième et dernière chronique de cette trilogie consacrée aux impacts de la crise sanitaire économique et sociale sur le système de formation professionnelle reviendra, pour les approfondir, sur quelques-unes de ces pistes d'action.

Jean-Marie Luttringer et Sébastien Boterdael
22 septembre 2020.