



## Chronique 164

### Évaluation de la loi « avenir professionnel » : L'hypothèse d'un ANI ?

#### Introduction

1. Les partenaires sociaux, à l'appel du MEDEF, à l'exception de la CGT, ont entrepris une évaluation « autonome »<sup>1</sup> des dispositions relatives à la formation professionnelle et à l'apprentissage, de la loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » du 5 septembre 2018<sup>2</sup>.

2. Les organisations signataires du texte du 20 juillet, ont programmé la poursuite de leurs travaux dans cette même configuration à l'automne 2021. Entre-temps ils participeront à une concertation, ayant le même objet, à l'appel de la Ministre du Travail<sup>3</sup>, et seront sans doute invités à faire connaître leur point de vue dans le cadre de l'évaluation parlementaire qui vient également de s'engager<sup>4</sup>.

3. Les signataires de ce texte s'inscrivent, sans la mettre en cause dans la philosophie de la loi du 5 septembre 2018. Ils considèrent « *qu'elle a posé les bases d'une transformation profonde du système. Parmi les principaux objectifs (...) la valorisation de la voie professionnelle et le développement de l'apprentissage constituent, en termes quantitatifs, une réussite indéniable dont se félicitent les partenaires sociaux. Il en va de même pour le recours individuel au droit à la formation professionnelle puisque les actifs, salariés comme demandeurs d'emploi, sont de plus en plus nombreux à consulter et mobiliser leur compte personnel de formation (CPF) (...). Il s'agit cependant de ne pas s'arrêter aux constats mais de questionner ce qu'ils impliquent et d'évaluer les autres aspects de la réforme avec la même exigence. Sur un certain nombre de points en effet, des progrès restent à faire pour convaincre les entreprises et les salariés de s'investir conjointement dans le développement des compétences. Sur ces sujets, l'importance du dialogue social tant dans les entreprises que dans les branches doit être soulignée. Dans le cadre des entreprises, le CSE constitue un*

---

<sup>1</sup> voir chronique 161

<sup>2</sup> Voir les 49 propositions en annexe

<sup>3</sup> la concertation avec le ministère du Travail a eu lieu le 20 juillet 2021

<sup>4</sup> L'évaluation parlementaire est prévue par de la loi du 5 septembre 2018

*L'Innovation juridique au service de vos projets*

*interlocuteur privilégié. La crise sanitaire et économique du Covid-19 a aussi mis en évidence le manque d'accompagnement des salariés et des entreprises face aux évolutions profondes et rapides des métiers et face aux transitions à l'œuvre, quelle que soit la nature de ces dernières. »*

4. L'analyse sémantique des 49 propositions exprime l'adhésion des signataires à la philosophie et aux fondements juridiques de la réforme de 2018. La plupart des propositions ont pour objectif « *d'accompagner, de mobiliser, d'informer, de simplifier, de clarifier, d'encourager, de valoriser, de réinterroger...* ». Il est proposé de construire « *un vadémécum* » à destination des branches et des entreprises. Bref il y a matière pour construire un bel accord de méthode en vue de la promotion et du développement de la réforme du 5 septembre 2018.

5. Toutefois, à y regarder de plus près, les propositions relatives au financement, à la gouvernance, et au CPF font apparaître des enjeux de nature juridique qui sont loin d'être anodins. Il en va de même de l'interrogation qui demeure sur la nature juridique du document final : avis commun, accord de méthode ou accord national interprofessionnel (ANI), porteur de dispositions normatives qui pourraient s'imposer aux entreprises et aux branches professionnelles à l'issue d'une procédure d'extension.

6. La CGT qui a décliné l'invitation du MEDEF a remis à la ministre du travail son propre diagnostic et ses préconisations. Elle rejette en bloc aussi bien les fondements philosophiques de la réforme de 2018 que les dispositifs juridiques et financiers qui en sont issus<sup>5</sup>.

*« La négociation de 2018 s'est engagée dans un contexte particulier où « le nouveau président conduisait à marche forcée une série de réformes remettant profondément en cause le droit du travail et le modèle social français construit par des décennies de luttes. Comme la loi l'exige, il a été obligé de proposer aux organisations syndicales et patronales d'engager une négociation sur la formation professionnelle mais il leur a fixé, dans son document d'orientation, des objectifs si contraignants que la négociation s'est trouvée dès le départ largement vidée de son sens. Les ressources financières que redistribue France compétences sont aujourd'hui considérées par l'administration comme étant de nature fiscale. La CGT s'est toujours opposée à ce principe, car les sommes collectées sont générées par le travail des salariés, calculées sur un pourcentage de la masse salariale et destinées à la formation des salariés. Elles devraient être considérées à ce titre comme du salaire socialisé et conférer aux salariés et à leurs représentants un droit d'intervention sur leur utilisation ».*

---

<sup>5</sup> Proposition de la CGT soumises à la ministre du Travail le 20 juillet 2021

*« Par ailleurs, s’agissant de la formation professionnelle initiale qu’est l’apprentissage, il n’est pas acceptable (sauf évidemment dans une logique libérale) que n’importe quel OF puisse former des apprentis en se contentant d’inscrire une ligne de plus dans ses statuts (...). »*

7. La présente chronique se propose d’identifier quelques-unes des questions que soulève la traduction juridique des 49 préconisations faites par les partenaires sociaux dans le rapport du 20 juillet 2021 et notamment :

- La nature et la qualification juridique des ressources allouées à la formation professionnelle et à l’apprentissage ;
- L’accès des salariés à la formation entre prescription et libre choix ;
- L’introuvable gouvernance du système de formation professionnelle et d’apprentissage ;
- L’hypothèse d’un ANI.

## **I. Nature et qualification juridique des ressources allouées à la formation professionnelle et à l’apprentissage**

8. Tous les acteurs du système de formation professionnelle partagent le constat d’un sous- financement de la réforme du 5 septembre 2018<sup>6</sup>. Étonnamment, les préconisations en vue de construire un modèle économique viable, qui englobe toutes les étapes de la formation tout au long de la vie, se concentrent principalement sur la question des ressources financières. Or, ce modèle économique repose sur la combinatoire entre trois catégories de ressources que sont, certes, les ressources financières, au demeurant d’origine très diverse, mais également le temps, et les ressources pédagogiques.

9. Le temps passé en formation pose la question du revenu de remplacement qui représente de l’ordre de deux tiers du budget de la nation consacrée à cette activité. Lorsque la formation est assimilée à un temps de travail effectif ce revenu est pris en charge par l’employeur. Cependant, des formations suivies par un salarié notamment les formations longues de reconversion ne sauraient relever dans tous les cas et exclusivement de cette qualification et de ce régime juridique<sup>7</sup>. Le recours à un possible compte épargne temps affecté à la formation, débattu à l’occasion de la réforme de 2009<sup>8</sup> ne semble pas faire partie des préoccupations des partenaires sociaux. Il mériterait pourtant de lettres si l’on se place dans le temps long de la formation tout au long de la vie qui peut

---

<sup>6</sup>. Rapport IGAS IGF d’avril 2020

<sup>7</sup>. Chronique 144 « 50 nuances du temps de formation »

<sup>8</sup>. « Opportunité et faisabilité d’un compte épargne formation » éditions DEMOS 2008. Sous la direction de Jean-Marie Luttringer. Compte rendu d’un colloque organisé au Sénat par le cabinet Circé consultant.

conduire de nombreux actifs à changer de métier, à leur initiative, au cours de leur vie professionnelle.

10. Quant aux ressources pédagogiques le texte des partenaires sociaux s'inscrit dans la nouvelle définition de l'action de formation issue de la réforme de 2018. Il prend acte de la diversification des ressources disponibles (notion de parcours, alternance, formation situation de travail, formations ouvertes et à distance...) et encourage leur usage (Proposition 17).

11. Les propositions relatives au financement se rattachent à plusieurs qualifications et régimes juridiques fondés sur le principe de solidarité et celui de responsabilité.

### Solidarité nationale

12. Au nom du principe de solidarité nationale les partenaires sociaux demandent aux pouvoirs publics de contribuer au financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage par le recours au budget de l'État et des régions ainsi que du Plan de relance, Ni la création de ces ressources, ni leur volume, ni leur affectation ni leur gestion ne saurait relever de leur compétence. En revanche, en raison du fait qu'elles sont destinées à financer la formation professionnelle des salariés il est légitime que les partenaires sociaux qui représentent les intérêts des salariés et des entreprises puissent faire connaître leur avis dans le cadre de procédures de concertation.

### Solidarité professionnelle et interprofessionnelle

13. Au nom du principe de solidarité au niveau interprofessionnel entre toutes les entreprises du secteur privé, les partenaires sociaux demandent aux pouvoirs publics de maintenir la « contribution fiscale » mise à la charge des entreprises par le code général des impôts (Article 235 ter D)<sup>9</sup> au bénéfice des salariés et des apprentis.

---

<sup>9</sup> [Article 235 ter D modifié par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 - art. 10 \(V\)](#)

Conformément aux dispositions de [l'article L. 6331-9 du code du travail](#), les employeurs d'au moins dix salariés versent aux organismes mentionnés au même article un pourcentage minimal du montant des rémunérations versées pendant l'année en cours s'élevant à 1 %, sous réserve des dispositions de [l'article L. 6331-10](#) du même code.

Cette ressource relève de la qualification juridique de « contribution fiscale de toute nature. »<sup>10</sup>. Son régime juridique est fixé par le code du travail.<sup>11</sup> Le fait que cette ressource soit collectée à partir de 2022 par l'URSSAF ne modifie pas sa qualification juridique. L'URSSAF intervient ici comme prestataire de service en vertu d'un mandat légal. Les sommes ainsi collectées conservent leur qualification juridique originelle et sont transférées à France compétences qui les redistribue aux OPCO. Ces derniers en assurent la gestion dans le cadre strict de dispositions réglementaires et sous le contrôle des pouvoirs publics. Le retrait d'agrément de l'OPCO Constructys et sa mise sous tutelle par les pouvoirs publics est une illustration de la qualification et du régime juridique de cette ressource.

14. Le principe de solidarité peut également s'exprimer au niveau des branches professionnelles grâce à l'exercice par les partenaires sociaux « du droit des salariés à la négociation collective de la formation professionnelle et de leurs garanties sociales. Article L.2221-1 du code du travail. La qualification ainsi que le régime juridique des ressources instituées par voie d'accord de branche ne sauraient être assimilés à une contribution de nature fiscale. Elles relèvent du droit privé. Leur volume, leur affectation et leur gestion relève de la sphère d'autonomie des partenaires sociaux au même titre que les retraites complémentaires ou pour la contribution gérée par l'APEC au bénéfice des cadres. Ces Cotisations sont gérées au seul bénéfice des salariés relevant du champ d'application de l'accord collectif de travail qui les a institués. Les partenaires sociaux font mention de cette ressource dans plusieurs de leurs propositions sans pour autant, en préciser le régime juridique.

15. La CFE-CGC <sup>12</sup>, en revanche, va plus loin dans cette voie. Elle préconise, en effet, de compléter la contribution fiscale fixée aujourd'hui à 1,68 % de la masse salariale par une cotisation obligatoire de 0,32 % ce qui permettrait d'atteindre l'objectif de 2 % de la masse salariale composée d'un socle fiscal contrôlé par la puissance publique et d'un régime complémentaire géré en toute autonomie par les partenaires sociaux au niveau des branches.

16. Au-delà de cette cotisation obligatoire la CFE CGC propose que les branches professionnelles qui ont identifié des besoins de qualification et/ou de

---

<sup>10</sup> L'impôt n'est pas défini par la loi mais la Constitution française renvoie à la notion « d'imposition de toute nature » dans son article 34. Pour définir juridiquement ce terme, le [Conseil constitutionnel](#) a rendu plusieurs décisions proposant une définition négative de l'imposition de toute nature. Ainsi, l'imposition de toute nature ne peut être : ni une taxe parafiscale ; ni la rémunération de services rendus ; ni des [cotisations sociales](#). Par conséquent, il s'agit d'un prélèvement fiscal recouvré par voie d'autorité qui n'a ni la nature de taxe parafiscale, ni celle de redevance pour services rendus ou de cotisations sociales

<sup>11</sup> [Article L6131-2](#) « La contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance mentionnée au 2° de l'article L. 6131-1 est composée :1° De la taxe d'apprentissage mentionnée à l'article [L. 6241-1](#) ;2° De la contribution à la formation professionnelle mentionnée aux articles L. 6331-1 et L. 6331-3.

<sup>12</sup> CFE-CGC interview Jean-François Foucard

reconversion instituent pour une durée déterminée des cotisations permettant d'assurer le financement des besoins identifiés, dans leur champ d'application professionnel ou territorial.

## Principe de responsabilité

16. Il y a lieu de distinguer responsabilité pénale, responsabilité contractuelle et la responsabilité sociale des entreprises (RSE). La responsabilité pénale, d'ordre public, concerne notamment les formations à la sécurité. Elle échappe à la compétence des partenaires sociaux.

17. En revanche ils sont légitimes à exercer à travers le droit des salariés à la négociation collective leur pouvoir normatif pour encadrer la responsabilité contractuelle de l'employeur et du salarié. La proposition 13 s'inscrit dans cette logique. Il est rappelé notamment que l'entretien professionnel, au demeurant rendu obligatoire par la loi, est un outil pertinent pour favoriser l'accès des salariés à la formation.

18. Au titre de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) les partenaires sociaux reconnaissent qu'il appartient aux entreprises de financer sur leurs fonds propres une partie des formations nécessaires à leur bon fonctionnement et au développement des compétences des salariés. Toutefois, ils demandent aux pouvoirs publics de mettre en place une incitation fiscale pouvant prendre la forme d'un crédit d'impôt, pour encourager les entreprises à s'acquitter de leur responsabilité (proposition 20).

19. De la même manière ils proposent une incitation fiscale au bénéfice du salarié qui utilise son CPF pour la transition professionnelle (proposition 47).

## II. La théorie du salaire socialisé

20. La CGT, qui ne fait confiance ni aux employeurs ni à l'État, propose néanmoins de revenir à une contribution de nature fiscale, de 1,6 % de la masse salariale, tout en rappelant la promesse de la loi fondatrice de 1971 de faire évoluer progressivement cette contribution à 2 % de la masse salariale.

21. La proposition de la CGT, fondée sur la théorie du salaire socialisé se distingue radicalement de celle des signataires de l'évaluation du 20 juillet. Selon la définition proposée par site WIKIROUGE « Le **salaire socialisé** est une partie du salaire qui n'est pas versée directement au salarié mais prélevée sur son salaire brut sous forme de **cotisations sociales**, et redistribuée à lui ou d'autres travailleurs sous formes de prestations assurance-chômage assurance-maladie, retraite, formation professionnelle). Le principe est de financer un pot commun,

sécurité sociale, répondant aux besoins de chacun. La distinction entre cotisations patronales et salariales est purement artificielle selon cette théorie de même que le caractère fiscal ou social de cette contribution. Elle est le produit du travail des salarié et doit par conséquent leur revenir. C'est à leurs représentants qu'il appartient d'en assurer la gestion.

22. La CGT ne dit rien sur la traduction juridique et institutionnelle de sa proposition :

- Gestion paritaire de cotisations sociales avec le patronat sans intervention de l'État? Une conception réformiste défendue notamment par André Bergeron ancien secrétaire général de Force Ouvrière pour qui : « *le paritarisme s'oppose à la conception marxiste-léniniste de la lutte des classes. On y gère ensemble entre gens qui s'opposent par ailleurs* » .
- Gestion directe par des organisations « satellites » créées à cet effet par les organisations syndicales de salariés sous la forme de mutuelle;
- Syndicalisme de services au bénéfice de leurs adhérents sur le modèle de la gestion de l'assurance-chômage en Belgique ou dans les pays scandinaves ?
- Ou encore dans la recherche d'un équilibre entre le capital et le travail, par la création de « chambres du travail » gérés par les seules organisations syndicales de salariés, à l'image des chambres de Commerce et d'industrie (CCI) gérée sous contrôle des organisations patronales? Ce modèle mis en place en Allemagne la république de Weimar, en réponse au mouvement des conseils ouvriers, après la révolution de 1918, existe toujours en Autriche au Luxembourg et dans quelques Länder allemands (la Sarre, Bremen).

23. Il appartient la CGT de dire quel traduction juridique et institutionnelle elle entend donner à la théorie du salaire socialisé : traduction étatiste, réformiste, autogestionnaire ?

### **III. Le financement de L'apprentissage : formation initiale, formation d'insertion, formation tout au long de la vie ?**

24. Dans une contribution à paraître dans le numéro d'octobre 2021 de la revue Droit social consacrée au 50<sup>e</sup> anniversaire du droit de la formation professionnelle et de l'apprentissage, Jean-Pierre Willems souligne que la loi du 5 septembre 2018 a véritablement révolutionné l'apprentissage en libéralisant les conditions de sa production, tout en garantissant un financement par l'État du dispositif. Le succès quantitatif de la réforme pose la question de son avenir. Si un retour en arrière paraît peu probable, trois voies semblent praticables : le recentrage du dispositif sur les premiers niveaux de qualification pour concentrer les moyens sur les jeunes les plus en difficulté, la réallocation de moyens (y compris ceux du système éducatif) vers l'apprentissage pour en faire une véritable voie massive d'éducation et enfin la généralisation de

l'apprentissage comme moyen privilégié d'accès à la qualification et à l'emploi à tout âge, dans le cadre de la formation professionnelle tout au long de la vie.

25. La question de l'allocation des ressources suppose une clarification préalable des choix stratégiques. Si la qualification juridique du système d'apprentissage et celle d'une voie de formation professionnelle initiale, il appartient à la solidarité nationale d'en assurer le financement. S'il évolue vers une modalité de formation professionnelle tout au long de la vie, (n'est-il pas déjà ouvert aux salariés jusqu'à 30 ans révolus...) l'allocation des ressources reposera nécessairement sur une responsabilité partagée entre la collectivité publique l'entreprise et des apprentis pour lesquels, s'agissant de formation initiale le principe de gratuité s'impose. Par ailleurs, on ne pourra pas s'exonérer d'une réflexion sur l'intérêt que représente la coexistence du contrat d'apprentissage et du contrat de professionnalisation.

26. Ces scénarios n'apparaissent guère dans les propositions des partenaires sociaux (voir notamment les propositions 1 à 11). Elles sont encore loin d'être gravées dans le marbre du droit. Si l'hypothèse d'un ANI devait se concrétiser un chapitre sur les nouveaux fondements juridiques du système de formation professionnelle en alternance dont l'apprentissage est une composante, et de son financement, au-delà d'une approche comptable, serait bienvenue.

#### **IV. L'accès des salariés à la formation entre prescription et libre choix.**

27. Selon le modèle idéal type l'engagement de toute personne adulte, quel que soit son statut, dans un parcours de formation reposerait sur le principe du libre choix de la formation car, « on ne forme pas une personne elle se forme si elle y trouve un intérêt ». La personnalisation du droit de la formation engagée depuis plusieurs années en France et dont le CPF est une traduction emblématique, repose sur ce postulat. Mais la vie professionnelle ne correspond pas toujours pour les salariés à ce modèle. Ils sont tout à la fois soumis à des obligations de formation imposée par l'employeur pour des raisons d'ordre public de sécurité ou de santé, pour des raisons techniques liées au processus de production ainsi que pour des raisons contractuelles. En effet le caractère synallagmatique du contrat de travail entraîne des obligations de formation au bénéfice du salarié à la charge de l'employeur ainsi que l'obligation pour le salarié de suivre une formation prescrite par l'employeur.

C'est dans ce contexte juridique que le modèle idéal type du libre choix cherche peu à peu sa place.

28. La CGT dans son diagnostic et ces préconisations considère que la situation de subordination juridique dans laquelle se trouve le salarié est incompatible avec le principe de libre choix de la formation. Elle n'accorde guère de crédit au

CPF et demande le retour au congé individuel de formation à son mode de financement et à sa gestion paritaire, garantis par la loi.

29. Les partenaires sociaux signataires du texte du 20 juillet, en revanche, se félicitent du développement du CPF. Ils demandent que les formations qui relèvent d'une obligation à la charge de l'employeur ne soient pas éligibles. Il rappelle l'existence de dispositifs d'accompagnement que sont le conseil en évolution professionnelle et l'entretien professionnel dans l'entreprise. On remarquera que rien n'est dit sur l'extension de l'abondement correctif aux entreprises occupant moins de 50 salariés qui n'auraient pas respecté les obligations légales d'entretien professionnel, de bilan de parcours et de formation. Par ailleurs le libre choix doit trouver ses limites dans la référence à une certification professionnelle.

30. Pour l'essentiel les partenaires sociaux se prononcent en faveur du développement du mécanisme de financement fondé sur un socle fiscal égal pour tous et d'abondements « ciblés ». Ce mécanisme permet de construire un moyen terme entre la prescription l'employeur et « la liberté de choisir » du salarié, grâce à l'incitations financière constituée par la possibilité de bénéficier d'un abondement.

## **V. Gouvernance : le pouvoir sur la formation.**

31. La formation professionnelle et l'apprentissage sont des enjeux de pouvoir dans la sphère publique, au niveau national et régional, ainsi que dans la sphère de l'entreprise. La loi du 5 septembre 2018 a procédé à un renforcement du pouvoir sur la formation de la sphère publique et a maintenu en l'état le pouvoir sur la formation dans l'entreprise.

32. La notion de gouvernance a progressivement colonisé l'univers de la formation professionnelle dans la dernière décennie. Ce concept n'a guère de portée juridique. Il constitue « un habillage soft » du pouvoir sur le système de formation professionnelle qui s'exprime à travers l'allocation des ressources, le droit d'accès des personnes à la formation ainsi que la reconnaissance juridique des acquis de la formation.

33. À travers les propositions relatives au pilotage et à la gouvernance les partenaires sociaux demandent davantage de pouvoir au sein de France compétences, qui, il faut le rappeler est un établissement public administratif caractérisé par le principe de spécialité. Il serait contre nature pour une structure juridique de ce type d'adopter un processus de décision paritaire. En tout état de cause le dernier mot appartiendra toujours à la puissance publique. Ainsi les préconisations des partenaires sociaux relatives à la gouvernance de France

compétences ne modifient en rien l'équilibre du pouvoir de décision sur la formation dans la sphère publique.

34. Une chose est le pouvoir de décision, autre chose est le pouvoir d'influence que les propositions relatives à la gouvernance sont de nature à renforcer. Il en va ainsi de la création d'un lieu de réflexion stratégique englobant toutes les étapes de la formation tout au long de la vie. Le pilotage stratégique aura le mérite de s'abstraire périodiquement de la gouvernance nécessairement « comptable » par les nombres, pour s'attacher à la gouvernance fondée sur les valeurs.

35. Sauf à introduire par la loi une l'obligation juridique de codécision dans ce domaine entre l'employeur et les représentants du personnel, le pouvoir de décision demeurera in fine entre les mains du chef d'entreprise. Il s'agit là d'affrontements juridiques qui régit l'entreprise en économie de marché. Le pouvoir de direction appartient au chef d'entreprise. Les obligations et les incitations à négocier, qu'il s'agisse d'un accord GPEC ou d'un accord formation laissant à l'employeur la liberté de conclure ou non un accord, et, s'il décide de conclure de fixer les limites du pouvoir qu'il consent à partager.

## VI. L'hypothèse d'un ANI

36. La création du droit de la formation professionnelle est fondée depuis 1971 sur une théorie qualifiée par la doctrine « de la loi négociée »<sup>13</sup> consistant pour le législateur à s'appuyer sur les travaux préparatoires effectués par les partenaires sociaux sous la forme d'un accord national interprofessionnel. Inspirée par Jacques Delors, cette procédure de réforme du droit de la formation professionnelle, qui ne figure que depuis la loi « Larcher » de 2007 dans le premier article du code du travail, a toujours été respectée à quelques exceptions près, jusqu'à la réforme du 5 septembre 2018. Elle a été introduite par le même Jacques Delors, alors Président de la Commission Européenne, sous la forme « d'avis communs des partenaires sociaux » préalables à l'adoption de règlements par la commission. Si la valeur politique des avis communs européens et des ANI français est incontestable, il faut souligner que leur effectivité normative à toutes les branches professionnelles ainsi qu'aux entreprises, est subordonnée à l'adoption d'un règlement ou d'une loi. Depuis la première manifestation de la théorie « de la loi négociée » par l'accord du 9 juillet 1970, 14 réformes ont emprunté la même voie (voir annexe 2).

37. La réforme de 2018 se distingue à plusieurs égards de celles qui l'ont précédé au point que l'on peut légitimement se poser la question de la pertinence de la

---

<sup>13</sup> Jean-Maurice Verdier et Philippe Langlois, « Aux confins de la théorie des sources du droit : une relation nouvelle entre la loi et l'accord collectif », Recueil Dalloz Sirey Chronique XXXIX, 1972.

théorie de la loi négociée. En premier lieu, alors que la loi « avenir professionnel » organise l'accès à la formation tout au long de la vie « pour toute personne indépendamment de son statut », et par là-même inscrit le droit de la formation dans celui de l'activité, au-delà du travail salarié, le diagnostic et les préconisations des partenaires sociaux s'inscrivent dans leur domaine de compétence, qui est celui du travail salarié.

38. En second lieu le renforcement du rôle de la puissance publique dans la régulation et la gestion du système de formation professionnelle réduit ipso facto la compétence des partenaires sociaux. Tel est le cas de la mission de régulation confiée à France compétences, établissement public administratif, des OPCO placés sous le contrôle étroit des pouvoirs publics, du service public de conseil et d'orientation professionnelle confié aux conseils régionaux, de la gestion du CPF et des autres comptes gérés au sein du CPA par la Caisse des dépôts et consignations<sup>14</sup>, établissement public sui generis placé sous la surveillance du Parlement.

39. En troisième lieu, et surtout, les ressources affectées au financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage ont pour l'essentiel un caractère public, qu'il s'agisse du budget de l'État, ou encore de la contribution mutualisée due par les entreprises dont la qualification juridique est celle de « contributions fiscales de toute nature ».

40. Enfin, le calendrier dans lequel s'inscrivent l'évaluation et les préconisations des partenaires sociaux ne se prête pas à l'application de la théorie de la loi négociée. Il est en effet peu probable que l'évaluation des partenaires sociaux et celle engagée par le Parlement dont les résultats sont attendus pour la fin de cette année débouche sur une loi au cours du premier trimestre 2022. Peut-être la question redeviendra-t-elle d'actualité, après les élections présidentielles du printemps prochain et dans le prochain quinquennat.

## Conclusion

41. À ce stade, à l'exception d'une opposition frontale exprimée par la CGT à la philosophie de la réforme de 2018, les 49 préconisations des partenaires sociaux signataires du texte du 20 juillet 2021, s'inscrivent dans une perspective d'appropriation et de mise en œuvre de cette réforme.

42. La question déterminante demeure celle du modèle économique de la formation tout au long de la vie et de l'apprentissage, que la réforme de 2018 a renvoyé à des temps meilleurs. Ce temps est désormais venu. Aux contorsions comptables autour d'une contribution fiscale, devra se substituer une réflexion stratégique qui seul permettra de déterminer ce qui relève de la solidarité

---

<sup>14</sup> Chronique 162

nationale, de la solidarité professionnelle et interprofessionnelle, des entreprises, ainsi que de la responsabilité personnelle de chaque actif.

43. La question demeure ouverte de savoir si ce 15<sup>e</sup> ANI aura valeur « **d'avis commun** » adressé aux pouvoirs publics dans le but d'influencer leur politique de formation professionnelle et d'apprentissage, et/ou valeur « **d'accord de méthode** » adressé aux branches professionnelles et aux entreprises dans le but de les encourager à promouvoir la négociation collective sur la formation professionnelle de l'apprentissage à ces deux niveaux, ou alors valeur « **d'accord collectif de travail** » ayant pour objet la création d'une ressource financière, complémentaire de la ressource fiscale, sous forme de cotisation sociale, comportant une part employeur une part salarié, destinée à contribuer au financement des formations de reconversion professionnelle des salariés gérée paritairement , par les seuls partenaires sociaux sans intervention de l'État. Ce qui était le modèle théorique de financement en 1971, et qui n'a jamais vu le jour à défaut de volonté des partenaires sociaux de l'époque.

Jean Marie Luttringer



## Annexe 1

### Les 49 propositions partenaires sociaux

#### 1. Encourager durablement le recours à l'alternance

##### Enjeu : améliorer les dispositions d'orientation vers l'apprentissage

**Proposition n°1** : modéliser, en lien avec les Régions, l'utilisation des heures dédiées à l'orientation au collège et au lycée pour permettre aux entreprises de se rapprocher des établissements scolaires ;

**Proposition n°2** : permettre aux CFA de venir présenter leur offre de formations en apprentissage aux jeunes élèves de troisième ;

**Proposition n°3** : veiller à la présence de l'ensemble des offres de formations en apprentissage sur Affelnet et Parcoursup' et valoriser ces possibilités de formation au moment des vœux ;

**Proposition n°4** : communiquer annuellement sur l'offre de formations en alternance sur les territoires (mission confiée aux CREFOP en lien avec les acteurs) ;

**Proposition n°5** : évaluer l'intérêt d'harmoniser les aides aux entreprises pour l'embauche de jeunes en contrat d'alternance (contrats d'apprentissage ou de professionnalisation).

##### Enjeu : renforcer l'accompagnement des jeunes alternants

**Proposition n°6** : encourager les branches professionnelles et les entreprises à se saisir de la certification de maître d'apprentissage et de tuteur du ministère du Travail pour renforcer la qualité de l'alternance ;

**Proposition n°7** : faciliter les passerelles vers les lycées professionnels, notamment pour les jeunes entrés en CFA sans contrat à l'issue de la période de recherche de trois mois ;

**Proposition n°8** : systématiser l'évaluation préalable relative aux socles de compétences dans les parcours de formation des jeunes en prépas apprentissage pour les diplômes de niveau 3 et 4 (CAP, BEP, BP, bac professionnel), et intégrer le complément de formation nécessaire à leur acquisition dans leur cursus de formation.

##### Enjeu : soutenir l'innovation pédagogique des CFA

*L'Innovation juridique au service de vos projets*

**Proposition n°9** : rendre éligibles aux dépenses libératoires des entreprises (les 13 % du 0,68 %) les dépenses liées à l'innovation pédagogiques des CFA notamment dans les secteurs d'avenir (numérique, ingénierie industrielle, recherche et développement...).

**Enjeu : clarifier l'usage des contrats et simplifier les procédures administratives**

**Proposition n°10** : clarifier et recentrer le contrat d'apprentissage et le contrat de professionnalisation sur leurs objectifs en matière de formation initiale et de formation continue ;

**Proposition n°11** : harmoniser et simplifier les procédures administratives lors du dépôt des contrats par les OPCO.

**2. Professionnaliser l'utilisation du CPF et valoriser les nouvelles modalités de parcours**

**Enjeu : accompagner les salariés vers des formations utiles et certifiantes**

**Proposition n°12** : revoir l'ergonomie du site et de l'application « Mon Compte Formation » pour faciliter le recours au CEP et orienter l'utilisateur vers les formations visant les certifications et compétences utiles à son projet et aux entreprises ou aux secteurs d'activité ;

- Lancer, avec la Caisse des dépôts et consignations, une expérimentation pour conditionner l'achat de formations visant des certifications hors RNCP, à la validation de l'opérateur du CEP.
- Les formations relevant de cette expérimentation seront fixées avec les branches.

**Proposition n°13** : encourager les employeurs, notamment dans le cadre des entretiens professionnels, à informer les salariés sur les formations attendues dans l'entreprise et à donner leur avis sur la mobilisation utile de leur CPF et les éventuelles possibilités d'abondement.

**Enjeu : soutenir la co-construction des parcours de formation via le CPF**

**Proposition n°14** : simplifier, pour les entreprises, les procédures d'abondement (notamment pour les actions collectives) sur le site et l'application « Mon Compte Formation » ;

- Rendre rapidement opérationnelle l'interface de gestion des accords collectifs CPF permettant à une branche professionnelle ou à une entreprise qui a négocié un accord collectif sur les actions éligibles au CPF et sur les abondements, d'acheter les formations présentant un intérêt partagé et de demander le remboursement à la CDC des sommes correspondantes dans la limite des droits CPF de chaque salarié concerné ;
- Ouvrir aux entreprises un accès dynamique au fichier « source » CDC de l'ensemble des certifications/formations éligibles au CPF ;
- Partager les coûts de certaines actions définies entre l'employeur et le salarié (hors formations obligatoires pour le poste du salarié, conformément à la réglementation en vigueur) à l'occasion de l'entretien professionnel, dans le cadre d'un accord collectif...

**Proposition n°15** : ouvrir aux entreprises/branches professionnelles la possibilité, par accord collectif définissant notamment une politique d'abondements, de cibler des formations identifiées (hors formations obligatoires) mises en œuvre sur le temps de travail et permettant de mobiliser, pour partie, le CPF des salariés.

**Enjeu : formaliser les parcours de formation**

**Proposition n°16** : les partenaires sociaux demandent à être associés plus étroitement à l'élaboration par la CDC du nouveau « passeport compétences » dans la mesure où ils partagent la volonté d'améliorer la traçabilité des formations suivies et des compétences acquises par les salariés.

**Enjeu : promouvoir les nouvelles modalités pédagogiques**

**Proposition n°17** : valoriser et développer les nouvelles modalités de formation (à distance, en situation de travail...), les nouvelles modalités de parcours (les AFEST notamment) ainsi que les nouvelles modalités d'accompagnement professionnel (coaching professionnel, etc.) (cf. Vademecum ci-dessus).

**3. Faire du développement des compétences un enjeu stratégique des entreprises**

**Enjeu : favoriser l'intégration de l'évolution des compétences dans la stratégie des entreprises**

**Proposition n°18** : construire avec les branches professionnelles un cadre simplifié d'accord de GEPP, pour les entreprises volontaires qui ne sont pas concernées par l'obligation légale de négocier une GEPP ;

- Cette initiative pourra permettre, pour les entreprises qui s'en emparent, d'éclairer utilement l'élaboration de leur plan de développement de compétences.

**Enjeu : accompagner les entreprises et les salariés dans le développement des compétences**

**Proposition n°19** : publier un Vademecum paritaire à destination des entreprises et des salariés précisant les enjeux et les outils permettant d'approfondir le dialogue social sur le développement des compétences sous différentes modalités pédagogiques, des qualifications, de la certification, de l'alternance et des transitions professionnelles.

**Enjeu : créer de nouveaux leviers d'incitation pour les entreprises**

**Proposition n°20** : les entreprises paient toutes aujourd'hui une contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (1,23 % pour les -11 salariés, 1,68 % pour les +11 salariés). Eu égard aux enjeux auxquels elles font face (transition écologique, transition numérique...), les partenaires sociaux proposent que les dépenses de formation qu'elles engagent (GEPP, diagnostics RH des OPCO, contribution conventionnelle, versements volontaires, co-construction et co-investissement) donnent lieu à une aide (incitation fiscale...);

**Proposition n°21** : instruire paritairement le dédit formation.

**4. Simplifier le système de certification au bénéfice des utilisateurs**

**Enjeu : simplifier le système de certification au bénéfice des utilisateurs**

- Proposition n°22** : engager à l'automne un travail paritaire pour :
- Clarifier les notions de « compétences », de « qualification » et de « certification » ;
  - Simplifier les processus de certification et de validation des acquis de l'expérience (VAE) ;
  - Elaborer un guide méthodologique pour les acteurs, en particulier pour les CPNE mais aussi les OPCO dans leur mission d'accompagnement en la matière.
- Proposition n°23** : revoir l'articulation entre les certifications existantes, les blocs et certifications transverses, socles communs, micro-certificats ;
- Proposition n°24** : réinterroger le cadre juridique d'enregistrement des certifications professionnelles pour mieux réguler les différents répertoires (hors RNCP et certifications des branches professionnelles) et simplifier l'enregistrement et le renouvellement des certifications et habilitations réglementaires.
- Proposition n°25** : développer un corpus commun de méthode et de fonctionnement aux 11 commissions professionnelles consultatives (CPC) et aux autres instances de l'enseignement supérieur dans lesquelles siègent les partenaires sociaux (CSLMD, CCN-IUT, CPN-IUT...).

#### 5. Créer les conditions d'un pilotage éclairé de la formation professionnelle

##### Enjeu : recueillir et traiter les données en vue d'une exploitation utile et partagée

**Proposition n°26** : engager un travail paritaire pour identifier les données utiles au pilotage national et régional de la politique de formation professionnelle (alternance, formation professionnelle, transitions professionnelles). Si les observatoires doivent bien évidemment disposer de méthodes d'analyse et d'indicateurs communs, ces travaux sont à mener en particulier au niveau des branches, avec les CPNE responsables du pilotage des observatoires ;

**Proposition n°27** : identifier une organisation et un lieu permettant de répondre à ces objectifs, dans le respect des périmètres des OPMQ et en lien avec ces derniers.

##### Enjeu : réviser les processus de décision au sein de France Compétences

**Proposition n°28** : permettre aux administrateurs d'effectuer des arbitrages sur tous les postes budgétaires (y compris l'alternance, le PIC et le CPF) ;

**Proposition n°29** : instaurer des votes où la majorité des deux-tiers serait nécessaire pour valider des décisions de nature stratégique et budgétaire ;

**Proposition n°30** : redistribuer les voix au CA et dans les Commissions de France Compétences de manière plus équilibrée entre les différents collèges (50 % partenaires sociaux, 50 % décideurs publics).

##### Enjeu : penser la stratégie nationale et régionale en matière de formation professionnelle

**Proposition n°31** : mettre en œuvre, dans le périmètre des missions assignées à France compétences, une stratégie nationale pluriannuelle comprenant des objectifs annuels et un processus d'évaluation des objectifs atteints ;

**Proposition n°32** : établir un lien avec les CREFOP pour articuler cette stratégie nationale aux stratégies régionales.

**Enjeu : mieux coordonner les acteurs**

**n°33** : associer les partenaires sociaux à la gouvernance du CPF auprès de la CDC ;

**Proposition n°34** : réaffirmer le rôle des CREFOP en matière de pilotage de la stratégie régionale emploi-formation ;

**Proposition n°35** : créer une nouvelle Commission « Alternance » au sein de France Compétences pour en faire un espace de débat et de dialogue strictement au service du suivi de l'alternance, dans le respect des compétences de chacun en la matière ;

**Proposition n°36** : organiser un événement annuel pour que les acteurs de la formation professionnelle initiale et continue (Education nationale, Enseignement supérieur, branches professionnelles, entreprises...) puissent se rencontrer et échanger.

**6. Financer le système**

**Enjeu : disposer de l'ensemble des moyens pour retrouver des marges de manœuvre**

***En matière d'alternance :***

**Proposition n°37 :** instaurer un principe d'équité selon lequel toute entreprise, privée ou publique, susceptible d'accueillir des apprentis, participe au financement du dispositif via la taxe d'apprentissage. Une telle disposition suppose que les pouvoirs publics dialoguent en amont avec les secteurs professionnels concernés actuellement exonérés pour assurer une neutralité fiscale de la mesure ;

- A défaut et par application du principe de compensation, assumer la contrepartie au budget de France Compétences (gain : 700 millions € - source étude d'impact loi #AvenirPro).

**Proposition n°38 :** mettre à plat le financement de l'apprentissage via la CUFPA dans les CFA publics ou les organismes bénéficiant de fonds publics pérennes, (application de la loi sur les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage pour les CFA/OF bénéficiant de fonds publics, gain si minoration -50 % : 100 millions €, source rapport IGAS-IGF) ;

**Proposition n°39 :** mettre en place le dispositif de suivi des départs des effectifs des jeunes formés par la voie scolaire vers l'apprentissage (gain : entre 160 et 210 millions €, source rapport IGAS-IGF). Cette mesure devrait être appliquée et élargie aux Universités pour l'enseignement supérieur ;

**Proposition n°40 :** définir une méthode pluriannuelle (3 ans) de révision des coûts-contrats avec les branches professionnelles, en partant du principe que l'apprentissage concerne tous les niveaux de formation, de l'infra bac à l'enseignement supérieur. Laisser les branches construire leur grille des niveaux de prise en charge à partir des éléments suivants :

- Supprimer la valeur plancher de chaque certification ;
- Adosser ensuite la stratégie de maîtrise des dépenses et la définition de la valeur pivot à la comptabilité analytique des CFA.
- 

***En matière de formation professionnelle :***

**Proposition n°41 :** définir une stratégie publique globale d'accompagnement des transitions écologiques et numériques, en mobilisant trois leviers :

- Des abondements publics sur le CPF des actifs, ciblés sur des formations en lien avec ces enjeux ;
- La pérennisation et la simplification des modalités d'accès au FNE-Formation ;
- La mobilisation des fonds du plan de relance, du FNE-Formation et du FSE pour accompagner les transitions, notamment des entreprises de 50 à 300 salariés.
- 

**Proposition n°42 :** mesurer l'impact des mesures de régulation qualitative (sur les certifications et le renforcement du recours au CEP) sur la mobilisation du CPF et l'équilibre de son financement.

**Proposition n°43 :** dégager des marges de manœuvre sur le PIC ;

- Restituer au budget de France Compétences les montants que le PIC finance pour des actions relevant de la solidarité nationale (400 millions €)

Objectiver la dotation au PIC sur le taux de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi.

<p><b>En matière de transitions professionnelles :</b></p> <p><b>Proposition n°44 :</b> ce point est à traiter dans le cadre des travaux paritaires à ouvrir à compter de septembre 2021. Des financements coexistent aujourd’hui et doivent être pérennisés dans un cadre d’efficience évaluée (FNE-Formation, fonds de revitalisation, plans de relance sectoriels...).</p>
<p><b>7. Poursuivre le chantier des transitions professionnelles collectives (notamment intersectorielles)</b></p>
<p><b>Enjeu : évaluer les acteurs, les dispositifs et les financements pour construire une offre de services</b></p>
<p><b>Proposition n°45 :</b> ouvrir un travail paritaire spécifique sur les transitions professionnelles et notamment évaluer le dispositif Transco, en s’appuyant notamment sur le retour d’expérience en cours de réalisation par CERTIF PRO. Ce travail paritaire devra traiter la question du pilotage national et régional des transitions professionnelles, des financements et de la modélisation, en lien avec les OPCO, d’une offre de services en direction des entreprises, celle-ci complètera l’offre CEP en direction des salariés engagés dans une transition professionnelle.</p>
<p><b>Enjeu : inciter les entreprises et les salariés à s’engager dans des démarches de transition professionnelle</b></p>
<p><b>Proposition n°46 :</b> permettre au salarié d’utiliser le solde de son CPF pour cofinancer son projet de transition professionnelle (PTP) individuels (aujourd’hui CPF remis à zéro sans incidence sur le financement) ;</p> <p><b>Proposition n°47 :</b> instaurer un crédit d’impôt pour le salarié qui engage des dépenses de formation au-delà des fonds disponibles sur son CPF dans le cadre d’un projet de transition professionnelle (PTP) ;</p> <p><b>Proposition n°48 :</b> systématiser l’évaluation préalable relative aux socles de compétences en amont d’un PTP visant les diplômes de niveau 3 et 4, et intégrer le complément de formation nécessaire à leur acquisition pour les candidats qui ne l’obtiendraient pas directement.</p>
<p><b>Enjeu : faire de Pro-A un véritable outil au service de l’évolution interne et de la mobilité intra-groupe</b></p>
<p><b>Proposition n°49 :</b> élargir pour les branches professionnelles et les entreprises les conditions de mobilisation du dispositif de reconversion et promotion par l’alternance (élargissement des publics cibles et simplification des procédures).</p>



## Annexe 2

### Les principales réformes de la formation de professionnelle (1971-2021)

#### Présidence de Georges Pompidou

- ANI du 9 juillet 1970 sur la formation et le perfectionnement professionnels, avenant du 30 avril 1971 pour les cadres et loi 16 juillet 1971 « portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente »

#### Présidence de Valéry Giscard d'Estaing

- Avenant du 9 juillet 1976 à l'ANI du 9 juillet 1970 sur la formation et le perfectionnement professionnels et loi n° 78-754 du 17 juillet 1978 modifiant certaines dispositions du livre IX du Code du travail relatives à la promotion individuelle, au congé de formation et à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.
- Loi « Legendre » n° 80-526 du 12 juillet 1980 relative aux formations professionnelles alternées

#### Présidence de François Mitterrand

- Avenants du 21 septembre 1982 et du 26 octobre 1983 et loi Rigout n° 84-130 du 24 février 1984 portant réforme de la formation professionnelle continue
- (*Cohabitation Jacques Chirac*) Ordonnance n°86-836 du 16 juillet 1986 relative à l'emploi des jeunes de seize à vingt-cinq ans ; loi Seguin n° 87-572 du 23 juillet 1987 relative à l'apprentissage
- Protocole d'accord du 28 mars 1990 et loi n° 90-579 du 4 juillet 1990 relative au crédit formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue.
- ANI du 3 juillet 1991 relatif à la formation et au perfectionnement professionnels et loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991 relative à la formation professionnelle et à l'emploi.
- (*Cohabitation Edouard Balladur*) Loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle
- Avenant du 5 juillet 1994 et loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social.

*L'Innovation juridique au service de vos projets*

### **Présidence de Jacques Chirac :**

- ANI 23 juin 1995 relatif à l'insertion professionnelle des jeunes et du 26 juillet 1995 relatif à la collecte des contributions alternance et loi n° 95-882 du 4 août 1995 relative à des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale.
- (*Cohabitation Lionel Jospin*) Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.
- ANI du 20 septembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie et loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie professionnelle.

### **Présidence de Nicolas Sarkozy**

- ANI 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 et loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie

### **Présidence de François Hollande**

- ANI du 14 déc. 2013 relatif à la formation professionnelle et loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale

### **Présidence d'Emmanuel Macron**

- ANI du 22 février 2018 pour l'accompagnement des évolutions professionnelles, l'investissement dans les compétences et le développement de l'alternance et loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.