

COMITE D'ENTREPRISE ET FORMATION OU LE MYTHE DU SCIAPODE

1 UNE QUESTION D'ACTUALITE

Le dialogue social sous toutes ses formes, négociation collective, gestion paritaire, concertation avec les institutions représentatives du personnel dans l'entreprise (IRP) occupe une place de premier rang dans l'agenda social des partenaires sociaux. Si l'intention affichée par les pouvoirs publics est bien de le revitaliser, tous les protagonistes concernés n'ont pas cet égard nécessairement la même vision comme vient de le montrer le débat sur le dialogue social dans les TPE. Ainsi le 16 juin dernier lors de l'assemblée générale de la CGPME « planète PME », de nombreux participants arboraient un badge « dans les TPE, non aux syndicats » alors que la même CGPME vante les vertus de la gestion paritaire au sein d'AGEFOS-PME c'est-à-dire dans une instance externe à l'entreprise. Elle fournit par la même occasion une belle illustration du SCIAPODE, cet être mythique doté d'une jambe unique, qui lui permet à la fois de courir vite et de s'abriter du soleil. Comme lui, le paritarisme et le dialogue social dans le champ de la formation se sont toujours appuyés sur une seule jambe, extérieure à l'entreprise, pour se développer : aux OPCA la gestion paritaire plutôt qu'aux comités d'entreprises, aux branches la négociation obligatoire plutôt qu'aux entreprises.

Le débat, au demeurant nécessaire, sur la rationalisation en vue d'une plus grande efficacité, des différentes instances et procédures du dialogue social, dans et hors de l'entreprise est désormais ouvert, et il n'épargne pas, bien entendu, la formation tout au long de la vie qui en est l'un des objets centraux et réputé consensuel. Nous avons déjà eu l'occasion dans d'autres chroniques de contribuer à la réflexion sur la négociation collective notamment de branche en matière de formation professionnelle ainsi que sur la gestion paritaire dans ce même domaine, aussi cette chronique sera-t-elle consacrée pour l'essentiel aux possibles évolutions de la compétence du comité d'entreprise et plus largement des institutions de représentation du personnel dans l'entreprise, en matière de formation. Si, comme on vient de le voir, le débat qui s'ouvre sur la revitalisation et ou la rationalisation du dialogue social, nous y invite, les réformes récentes de la formation professionnelle nous y encouragent tout autant.

Plusieurs arguments, en effet, peuvent être tirés des évolutions récentes de la formation, pour tenter de donner une deuxième jambe au SCIAPODE et par la même, de lui rendre un visage humain. Le premier argument est que le droit de la formation s'est surtout développé, ces dernières années, sur son versant individuel : entretien professionnel, bilan d'étape professionnel, droit individuel à la formation.. autant de dispositifs qui visent le salarié et s'inscrivent dans le cadre plus général de l'individualisation de la gestion des ressources humaines. S'intéresser aujourd'hui au rôle du comité d'entreprise redonnerait une dimension collective à cette évolution. Le second argument a trait à la réforme des OPCA qui nécessite d'ouvrir des négociations de branche. Plutôt que de s'inscrire dans une logique descendante (l'ANI ouvre une voie, la loi élargit et généralise, les accords de branche appliquent) un peu d'audace permettrait de renverser la logique verticale descendante et de créer de l'innovation dans les branches. La question pourrait au moins être posée dans les négociations de branche de l'articulation entre la gestion politique externe (OPCA) et de la gestion politique interne (CE). Le dernier argument tient à l'évolution vers un régime conventionnel de gestion de la formation. Les partenaires sociaux ont manqué le coche du passage à un régime conventionnel en 2009. Parmi les arguments invoqués, figurait celui de l'impossibilité pour eux d'assurer le contrôle de l'utilisation des fonds aujourd'hui assurée par le fisc. La reconnaissance d'un rôle particulier aux représentants du personnel, et plus particulièrement au CE, répondrait largement à cette préoccupation. Plutôt que de privilégier un contrôle externe formel, à la fois coûteux, peu opérant et qui a produit une bureaucratisation de la formation qui étouffe peu à peu son dynamisme, une association plus étroite des représentants du personnel et une orientation des financements en fonction de la qualité du dialogue social serait de nature à créer des dynamiques favorables à une généralisation des formations les plus utiles professionnellement et socialement.

2. LES LECONS DE L'HISTOIRE ET DU DROIT

Mais, réduire un mythe à la réalité n'est pas la chose la plus aisée qui soit. Aussi, si l'on ne sait pas très bien où l'on va, mieux vaut-il savoir d'où l'on vient. S'agissant des compétences actuelles du comité d'entreprise en matière de formation, nous pouvons nous appuyer sur plusieurs certitudes inscrites dans l'histoire et dans le droit.

Depuis l'ordonnance du 22 février 1945 instituant les comités d'entreprise, la formation professionnelle fait partie de leurs domaines de compétence que ce soit au titre de la gestion des œuvres sociales, dont relevaient notamment les centres d'apprentissage et de formation professionnelle des entreprises, ou des attributions consultatives du comité. S'agissant de ces dernières, de loin les plus importantes, les textes fondateurs stipulaient que : « *le comité d'entreprise est obligatoirement consulté sur les problèmes généraux relatifs à la formation et au perfectionnement professionnel, ainsi qu'à leur adaptation à l'emploi compte tenu de l'évolution des techniques* ».

Cette disposition fondamentale de la législation sur les comités d'entreprise, en matière de formation professionnelle, trouve un écho dans le préambule de l'accord interprofessionnel sur la formation et le perfectionnement professionnel du 9 juillet 1970. La loi du 16 juillet 1971 et les décrets pris pour son application en ont précisé le contenu.

Au cours des années 70, à mesure que grandissait la place de la formation professionnelle, aussi bien dans les préoccupations des employeurs que dans celle des salariés, la question de l'extension des attributions du comité d'entreprise dans ce domaine fut soulevée à plusieurs reprises.

Ainsi dans un rapport au conseil économique et social présenté par M. Cheramy, était-il proposé que le plan de formation soit discuté et **approuvé** par le comité d'entreprise. En cas de rejet du plan par le comité des négociations devaient être ouvertes entre la direction et les organisations syndicales de salariés de l'entreprise. Cette proposition ne fut reprise ni par les partenaires sociaux ni par les pouvoirs publics dans les années 70. Personne ne voulait franchir le Rubicon du pouvoir consultatif du C.E. vers un pouvoir de codécision. La loi du 17 juillet 1978 relative à la réforme du congé de formation, reprenait cette même orientation et de surcroît introduisait le mythe du SCIAPODE en externalisant le financement et la gestion du congé individuel de formation hors de l'entreprise. Et, paradoxe, alors qu'il s'agit d'un droit individuel du salarié, opposable à l'employeur, ces derniers exigèrent de le cogérer (gestion paritaire des FONGECIF), alors qu'ils refusent l'application de ce même principe à la gestion de la formation au sein de l'entreprise.

Ni la loi Auroux « relative aux institutions représentatives du personnel » du 28 octobre 1982, ni la loi Rigout « portant réforme de la formation professionnelle » du 24 février 1984 n'ont rompu avec cette conception. Le Rubicon d'un pouvoir de codécision ne fut jamais franchi. L'unicité du pouvoir de direction du chef d'entreprise, en dernier recours, fut toujours maintenue. Les pouvoirs du comité d'entreprise en matière de formation comme d'ailleurs dans d'autres domaines, demeurent de nature consultative. Cependant l'obligation de consultation fut encadrée au fil des années par un luxe de règles de procédure (nomenclature des documents à remettre au comité, calendrier...) dont le non-respect peut être sanctionné pénalement (délit d'entrave) mais surtout fiscalement, en raison de la nature fiscale de la contribution due au titre de la formation par les entreprises. En effet, le choix retenu en 1971 était d'inciter au développement du dialogue social avec le comité d'entreprise sous peine de sanctions fiscales sous la forme de reversement au trésor public de 50 % voire la totalité des contributions dues par l'employeur, en cas de non-respect des règles de procédure encadrant le processus de concertation (Création d'un comité d'entreprise, plan de formation...).

Les réformes récentes du système de formation par voie négociation collective et par la loi, en 2004 et 2009 n'ont rien modifié à cet état de fait et de droit. Le dialogue social dans l'entreprise, au sein du comité d'entreprise, demeure consultatif et la sanction fiscale conçue en 1971 est aujourd'hui de peu d'effet sur la qualité de ce dialogue. La situation qui vient d'être décrite est-elle figée pour toute éternité, et le mythe du SCIAPODE perdurera-t-il, où des perspectives nouvelles méritent-elles d'être explorées, alors que les partenaires sociaux débattent simultanément d'une remise à plat des instances et procédures du dialogue social (IRP et gestion paritaire), et de la mise en oeuvre de la réforme de la formation professionnelle ?

3. PERSPECTIVES

Le franchissement du Rubicon pour aller d'un pouvoir consultatif à un pouvoir de codécision inspiré du modèle allemand, où vers une obligation de négocier dans l'entreprise sur le thème de la formation, demeure aujourd'hui comme hier irréaliste. D'une part pour des raisons qui tiennent à la nature même de la formation, qui ne saurait être dissociée dans les processus de dialogue social de sa finalité : l'emploi, la qualification des salariés, la sécurisation des parcours professionnels... L'analyse de la négociation collective d'entreprise sur longue période, montre d'ailleurs que les négociations ayant pour seul objet la formation représentent à peine 2 % du volume des accords négociés. Il n'existe dans ce domaine aucun potentiel de développement si l'on s'en tient à la formation comme objet exclusif de la négociation. En revanche, si la formation est repositionnée comme outil au service de la GPEC les choses pourraient prendre une tournure différente, à condition que la négociation GPEC soit acclimatée dans les entreprises y compris les plus petites, et que la GPEC territoriale en gestation, soit plus étroitement articulée avec l'action des comités d'entreprise.

S'agissant du modèle allemand de codécision il faut rappeler que le conseil d'entreprise allemand et le comité d'entreprise français ne sont pas de même nature et qu'une transposition pure et simple n'aurait guère de sens. De surcroît les organisations syndicales de salariés souhaitent pour la plupart d'entre elles maintenir la dichotomie entre sections syndicales d'entreprise en charge éventuellement de la négociation et comités d'entreprise investis d'un pouvoir consultatif. La rupture de cet équilibre ancré dans plus d'un siècle d'histoire sociale ne saurait intervenir dans le seul domaine de la formation.

Où sont alors les perspectives ouvertes par les évolutions des instances et des procédures du dialogue social et du système de formation professionnelle ?

Trois pistes au moins méritent d'être explorées : mieux articuler l'intervention du C.E. en matière de formation avec celle de la gestion paritaire externe à l'entreprise mise en oeuvre par les OPCA ; prendre acte du fait que le DIF est mal nommé et qu'il ne s'agit pas d'un droit individuel du salarié opposable à l'employeur à l'instar du CIF, mais d'un droit d'initiative du tout salarié de coconstruire son projet de formation avec l'employeur, droit individuel qu'il s'agit de garantir collectivement au sein de l'entreprise en l'inscrivant dans la politique de formation discutée avec le CE ; prendre acte du mouvement de fond qui se dessine vers un syndicalisme de services et dans cette perspective inscrire dans la nomenclature des œuvres sociales finançables par les comités d'entreprise, au-delà des cantines et des chèques vacances, des prestations d'appui et de conseil aux salariés visant à accompagner et à sécuriser leur parcours d'évolution professionnelle.

Trois pistes donc pour la deuxième jambe du sciapode :

- Renforcer les liens entre comité d'entreprise et OPCA

Le modèle espagnol peut, dans ce domaine, constituer une source d'inspiration pertinente. En Espagne, il existe un organisme national tripartite de financement de la formation professionnelle qui accompagne les plans de formation d'entreprise à partir d'une ressource légale : une cotisation de sécurité sociale versée par toutes les entreprises.

Pour accéder aux financements, l'entreprise doit recueillir l'avis favorable des représentants du personnel sur les actions qu'elle engage. En cas de désaccord, il revient à une commission paritaire de se prononcer sur l'éligibilité des programmes de formation au cofinancement paritaire national. Ce schéma conditionne donc l'accès à un financement mutualisé à un dialogue social interne. Il évite par ailleurs les cas de blocage en permettant à une entreprise de rechercher un arbitrage externe si, pour des raisons qui peuvent être extérieures à la formation, les représentants du personnel font opposition. Ce mécanisme pourrait, en France, trouver deux types de traduction. La première consisterait à introduire une condition de vote favorable du comité d'entreprise pour toutes les actions qui font l'objet d'un financement par l'OPCA. En cas de vote négatif, une commission paritaire ad hoc de l'OPCA pourrait passer outre l'avis défavorable s'il était avéré que les actions s'inscrivent dans les priorités de la branche. Si une telle évolution constituait une marche trop haute au regard de la situation actuelle, une deuxième alternative est envisageable. Elle consisterait à faire de l'avis favorable du comité d'entreprise une priorité de branche systématique. Non exclusive mais toujours présente, elle permettrait de rééquilibrer l'affectation des fonds entre politiques centralisées et politiques décentralisées. Elle redonnerait un enjeu au dialogue social sans pénaliser les entreprises qui n'ont pas de représentants du personnel qui relèveraient toujours exclusivement des priorités de branche. En d'autres termes, le dialogue social à l'intérieur de l'entreprise justifierait une plus grande autonomie dans l'accès aux fonds. Et poserait beaucoup moins de problèmes en terme de contrôle, les représentants du personnel assurant le suivi de la mise en œuvre des actions.

- Impulser et garantir l'exercice du DIF dans l'entreprise par des garanties collectives confiées au comité d'entreprise et aux délégués du personnel

Le débat sur le DIF en tant que droit individuel, opposable ou non, provisionnable ou non, droit virtuel ou droit réel, risque de s'enliser dans la déconnexion entre les volumes d'heures thésaurisés et les moyens financiers disponibles. Un des moyens de réguler ce découplage consiste à réinscrire ce droit d'initiative et de co-construction dans des politiques de formation d'entreprise plus largement ouvertes au dialogue social. Pourraient ainsi relever d'un dialogue avec les représentants du personnel la distinction entre DIF et Plan, l'organisation de réponses collectives à des initiatives individuelles, la définition de priorités pour les actions suivies en DIF, etc. La mise en œuvre du DIF y gagnerait sans doute en lisibilité, opérationnalité et au final efficacité.

- Inscrire dans la nomenclature « des œuvres sociales » finançables par un C.E. diverses prestations d'accompagnement des parcours.

La formation est à l'évidence une activité à la fois culturelle et sociale. A ce titre, elle a pleinement sa place dans les actions du comité d'entreprise qui pourrait ainsi appuyer et favoriser l'initiative du salarié en matière de formation, à charge pour lui de donner avec l'entreprise un sens collectif à ces initiatives individuelles. Les organisations syndicales pourraient en ce domaine trouver un terrain de développement des services rendus aux salariés, tant est grande la difficulté d'accès à l'information et à l'orientation en matière de formation professionnelle.

Quelle que soit la qualité du service mis en place par le nouveau Délégué à l'Information et à l'Orientation professionnelle, il y a une vraie valeur ajoutée à ce que cette information s'inscrive au cœur même de la situation de travail du salarié et puisse être mise en relation avec les politiques de gestion de l'emploi et des ressources humaines de l'entreprise dans laquelle il travaille.

Conclusion

Faut-il, en 2010, faire perdurer les équilibres construits au début des années 70 entre gestion paritaire interne et externe de la formation professionnelle ? en d'autres termes, faut-il maintenir le mythe du sciapode ? certes il est dans la nature humaine de créer des mythes et à travers eux de la transcendance. Mais c'est aussi à sa capacité de se renouveler, et de renouveler ses mythes y compris fondateurs, que l'on mesure la santé d'une civilisation. Peut être est-il temps, à près de 40 ans, pour le sciapode de devenir adulte et de marcher sur ses deux jambes.