

## **Carnets de campagne : Droit et politique de la formation**

Des logiques structurantes qui s'imposent à tous les projets de réforme de la formation professionnelle

Chronique 1 : Une grille de lecture pour analyser comment les différentes propositions peuvent s'inscrire dans un ordre juridique qui leur est extérieur

Chronique 2 : allouer des ressources pour la formation

Chronique 3 : Saint-Augustin et la proposition n°4 du rapport Larcher. Le temps de formation, quelle qualification, quel régime, quel mode de gestion

Chronique 4 : Un pas de sénateur

Chronique 5 : L'investissement formation selon le Medef

Chronique 6 : La Formation professionnelle dans le gouvernement Ayrault ou l'art de la synthèse

Chronique 7 : Administrer des publics et des statuts, ou enfin gérer des parcours ?

Chronique 8 : Pour une reconnaissance de l'autonomie des partenaires sociaux, et de ses limites, en matière de formation professionnelle

**Chronique 1 : Une grille de lecture pour analyser comment les différentes propositions peuvent s'inscrire dans un ordre juridique qui leur est extérieur**

Comment poser la question de l'efficacité de la formation professionnelle ?

La réforme de la formation professionnelle a été un thème de premier rang dans la campagne présidentielle de 2007. La réforme radicale annoncée, à savoir un compte individuel de formation n'a pas vu le jour, cependant un accord interprofessionnel et une loi ont contribué à remodeler le paysage de la formation. Alors que les derniers actes de cette réforme sont à peine posés, la machine à produire des rapports, études, diagnostics, préconisations et nouvelles réformes, s'emballe.

### 1. La formation professionnelle : un enjeu sociétal

Ce thème de la formation professionnelle est devenu un enjeu sociétal tel que l'obligation de formation des demandeurs d'emploi vient d'être promue au rang des questions susceptibles de donner lieu à référendum. Comme si la formation professionnelle, qui n'est qu'un simple moyen au

service d'objectifs aussi diversifiés que la compétitivité des entreprises, l'accès des salariés à la qualification, à l'évolution professionnelle, le développement personnel... était devenue une valeur identitaire.

Fort heureusement le Cese saisi de la question par le gouvernement, a remis en décembre 2011 un rapport recommandant de calmer cette frénésie. Il faut souhaiter que Gérard Larcher, ancien président du Sénat, et qui a donné son nom à la loi du 31 janvier 2007 [sur la modernisation du dialogue social], prenne le même chemin dans les réponses qu'il apportera aux questions inscrites dans sa lettre de mission : « Orienter de manière efficace la formation professionnelle vers ceux qui en ont le plus besoin, notamment les demandeurs d'emploi », « inciter les entreprises à mieux former leurs salariés en y consacrant les fonds adéquats et en renforçant la place de la négociation collective », « développer la formation professionnelle comme outil de promotion sociale » et « créer les conditions d'une meilleure adéquation entre l'enseignement professionnel et les réalités du monde économique ».

Dans le flot de cette production, l'accessoire et le principal sont souvent mêlés, l'instrumental et le fondamental confondus, et le droit ramené au rang d'outil comme s'il n'avait sa logique et sa cohérence, lesquelles peuvent s'avérer de redoutables obstacles lorsqu'elles sont, délibérément ou non, ignorées. Peut-on ignorer le droit des salariés à la négociation collective, sur la formation considérée comme garantie sociale, ancré dans la constitution et le code du travail, et oublier que le pouvoir normatif en la matière n'est pas que législatif ? À l'inverse peut-on oublier que nos conseils régionaux qui revendiquent une clarification de leurs compétences ne disposent pas comme les Länder allemands d'un pouvoir normatif que leur confère la constitution ? Peut-on oublier la jurisprudence constante de la Cour de Cassation selon laquelle désormais tout employeur est tenu par une obligation contractuelle non seulement d'adaptation des salariés à leur emploi mais également de garantir l'évolution professionnelle, et ceci indépendamment des obligations fiscales de financement qui peuvent peser sur lui ? Peut-on oublier les principes généraux du droit de la concurrence qui englobent le domaine de la formation professionnelle ?

Ce nouveau cycle de chroniques «carnets de campagne» qui prend la suite de « la fabrique des Opcas », a pour objet de mettre en évidence les logiques juridiques structurantes qui s'imposent nécessairement à tous les projets de réforme de la formation, en raison du fait qu'elles leur sont extérieures, et que le champ juridique spécifique de la formation étant dépourvu d'autonomie, ne peut être réformé en vase clos sans risque de créer des incohérences qui seront la source de complexités que l'on s'efforçait pourtant de réduire.

Ainsi le projet du compte individuel de formation a-t-il échoué alors qu'un consensus pouvait être trouvé sur son opportunité, car la difficulté de sa faisabilité juridique n'avait pas été correctement appréciée. Il en va de même des nombreuses incohérences juridiques que nous avons eu l'occasion de pointer dans le cycle précédent de chroniques consacrée à « la fabrique des Opcas » en raison de l'insuffisante prise en compte de l'autonomie du droit de la négociation collective par les pouvoirs publics chargés de conduire la réforme, et inspirés davantage par la logique du droit administratif voire du droit fiscal.

Notre présupposé est que la cohérence entre l'ordre juridique et les politiques de formation est un facteur déterminant de l'efficacité de l'ensemble du système de formation professionnelle. Cependant cette recherche de cohérence n'a rien d'évident en raison du syncrétisme, c'est-à-dire du mélange entre plusieurs cultures juridiques différentes, qui caractérise le droit de la formation, et qui résulte de la diversité des finalités qui elles-mêmes déterminent des qualifications et des régimes juridiques différents applicables à ce domaine.

Avant d'examiner les thèmes clés qui sont d'ores et déjà présents dans les débats liés à l'élection présidentielle, cette chronique introductive présente la grille de lecture qui sera utilisée pour analyser comment les différentes propositions peuvent s'inscrire dans un ordre juridique qui leur est extérieur : le droit du travail individuel et collectif, le droit de l'éducation, le droit administratif, le droit de la concurrence, le droit fiscal, le droit de la consommation le droit pénal...

## **2. La formation professionnelle : un ensemble trop vaste pour une régulation unique**

Sous le vocable formation professionnelle on peut enrôler bien des domaines et des objectifs. Plutôt qu'une différenciation par les objectifs, le réflexe juridique est de rechercher une qualification par nature avant de procéder à la détermination du régime.

Quelle est la nature de la formation professionnelle ? Elle peut être triple, ce qui renverra donc à des régimes (gouvernance, modes opératoires, allocations de ressources,...) distincts :

- Un bien public collectif ;
- Un bien privé collectif ;
- Un bien privé individuel.

**Le bien public collectif** renvoie à l'éducation pour tous, au droit à la qualification pour tous, à l'égalité républicaine, à la seconde chance. Sur ce terrain, le rôle de l'État et des collectivités publiques est majeur. Il y a place pour un service public de l'orientation et de la formation. Les ressources ici proviennent de l'impôt réaffecté par la puissance publique (État et région). La mise en oeuvre opérationnelle de l'ensemble des prestations de services nécessaires à l'atteinte de cet objectif (information, conseil, orientation, diverses prestations de formation, évaluation, certification,) peuvent être confié par la puissance publique à des opérateurs de statut public ou privé dans le respect des principes de concurrence.

Le régime juridique est ici celui d'un droit individuel garanti par la collectivité. Il peut favoriser la construction d'un continuum entre formation initiale et continue. Ce droit-là formation relève des garanties constitutionnelles, de l'action publique, de la citoyenneté. Il est mis en oeuvre sous forme d'un droit opposable à la collectivité, il peut s'inscrire dans le cadre d'un droit d'accès à un service public de l'orientation et de la formation.

Le droit à la formation différée au bénéfice des personnes sorties avec une faible qualification voir sans qualification du système d'éducation relève de cette typologie.

**Le bien privé collectif** renvoie au marché du travail, à la qualification de la main d'œuvre, aux besoins de l'économie, à la régulation de l'offre et de la demande de travail, à la reconnaissance de la qualification et de la compétence dans l'activité à la prévention du risque d'obsolescence des connaissances des salariés et par conséquent à la professionnalisation et à l'employabilité. Sur ce terrain, le rôle des partenaires sociaux est premier, sauf à modifier la constitution et le droit des salariés à la négociation collective inscrite dans le code du travail. Des lors que l'on admet qu'il existe bien un marché du travail dont relève la formation professionnelle, et que l'objectif n'est pas de s'orienter vers une économie administrée, l'affirmation du principe d'autonomie contractuelle devient un impératif catégorique. C'est d'ailleurs sur le fondement de ce principe que le rapport entre qualification et formation est abordé dans le modèle allemand si souvent évoqué. En toute logique le financement de la formation considérée comme un bien privé collectif des salariés et des entreprises devrait être assuré par des ressources pouvant prendre la forme d'un investissement amortissable consenti par l'entreprise et ou de cotisations assises sur les salaires. Dans ce domaine, le rôle de l'État est celui d'un initiateur/régulateur.

La gestion des parcours professionnels aussi bien des salariés et des demandeurs d'emploi relève de cette typologie. Le parcours est en effet ancré dans le contrat de travail, c'est dans cet environnement qu'il se construit par la mise en oeuvre de diverses techniques telles que la portabilité des droits, les comptes d'épargne temps où formation. Le droit de la formation sur ce champ a vocation à déboucher sur celui plus large d'un droit de l'activité professionnelle et de la professionnalisation.

**Le bien privé individuel** renvoie à l'investissement personnel dans la formation, en temps ou en argent, dans le cadre de projets personnels qui peuvent avoir ou non une finalité professionnelle en rapport avec les besoins immédiats du marché du travail. Mais ils peuvent également se situer dans une perspective, moins adéquationniste, d'accès à la culture et de développement personnel. Tout comme le levier d'une fiscalité incitative peut être imaginé pour instiller peu à peu dans les entreprises une culture de « l'investissement immatériel », ce même levier peut être utilisé pour encourager les individus et les ménages à privilégier « l'investissement formation » pour leur propre compte.

Cette approche par la nature de la formation transcende les approches par statut ou par objectifs. Elle permet de distinguer clairement que la Gouvernance ne peut être unique et doit être différenciée selon le type de finalité que l'on souhaite promouvoir. Les mécanismes de financement et les dispositifs juridiques d'accompagnement rendant possible l'accès à la formation ne sont pas non plus les mêmes.

Elle permet également de solutionner les conflits de légitimité en ne renvoyant pas les acteurs sur le grand ring indifférencié de la formation, mais en identifiant les domaines dans lesquels la légitimité de chacun trouve le mieux à s'exercer.

Enfin, elle peut permettre de donner de la cohérence en préservant la valeur ajoutée d'un pilotage diversifié et impliquant pour tous les acteurs.

### **3. Quelques thèmes incontournables pour nos « carnets de campagne ».**

. L'allocation des ressources, (temps et argent), l'initiative individuelle (compte épargne formation), les liens entre chômage formation, la gouvernance c'est-à-dire le rôle respectif de l'État des partenaires sociaux et des conseils régionaux, la place respective de l'apprentissage de l'enseignement technologique, sont d'ores et déjà au coeur des débats..

À chacun des thèmes retenus nous appliquerons le même questionnement :

1. État des lieux de la question
2. Projets et propositions
3. Logiques juridiques et politiques
4. Détour européen
5. Conclusion : cohérence par rapport à l'ordre juridique externe au champ de la formation.

À titre d'illustration la question de l'allocation des ressources, la plus complexe de toutes, est depuis longtemps dans le débat public : faut-il conserver en totalité ou en partie l'obligation fiscale à la charge des entreprises, sinon par quoi la remplacer, faut-il privilégier la logique de « l'investissement immatériel » aussi bien pour les entreprises que pour les salariés et plus largement les ménages ? Il résultera des choix politiques qui seront opérés une qualification et un régime juridique spécifique à chacune des ressources affectées à la formation : taxe ou impôt, investissement amortissable, cotisations sociales ? Épargne formation ? Assimilation ou non du temps de formation des salariés à

du temps de travail ? Tant que la qualification et le régime des ressources n'ont pas été clarifiés rien ne pourra se faire en la matière et la logique fiscale demeurera prééminente.

La question de la gouvernance, tout aussi complexe est également de longue date dans le débat public sans avoir été correctement résolue : la formation doit-elle rester un droit des salariés à la négociation collective et dans ce cas comment garantir son autonomie ? La gestion paritaire corollaire de la négociation collective doit-elle être maintenue et dans ce cas, quel est son objet : la gestion d'une garantie sociale des salariés attachée au rapport contractuel, ou alors une délégation de gestion consentie par la puissance publique pour une mission d'intérêt général ?

Comment clarifier voir accroître la compétence des conseils régionaux sans leur conférer de pouvoir normatif ni financier propre ? Doivent-ils intervenir dans le domaine de l'emploi et de manière plus générale sur le marché du travail alors que cette prérogative appartient au premier chef aux partenaires sociaux et à l'État ?

Toutes ces questions qui sont pourtant des questions centrales pour toute réforme de la formation n'ont rien à voir avec la formation elle-même considérée comme un objet isolé. Elles lui sont externes et la dépassent très largement. Et pourtant on ne peut pas au motif de rechercher légitimement une plus grande efficacité de notre système de formation toucher à chaque échéance électorale aux principaux piliers de notre ordre juridique.

Vu sous l'angle juridique la question de la réforme de la formation pose donc avant tout une question de méthode alors que les objectifs sont largement partagés par les acteurs concernés.

L'irruption du thème de la formation dans le débat politique a eu pour effet d'occulter la question de la méthode et de la faisabilité juridique au profit d'une instrumentalisation préjudiciable à l'efficacité de ce système qui requiert stabilité et durée.

À cet égard le modèle allemand si souvent cité et sollicité dans le débat public français depuis quelques mois, pourrait utilement inspirer (sous réserve d'un inventaire plus approfondi) les réformateurs français par sa stabilité institutionnelle (la loi structurante traitant de la formation date de 1968), par le rôle formateur des entreprises culturellement intégré sans l'artifice de l'exonération de charges, et sans obligation de nature fiscale, par le pouvoir de codécision dont disposent les conseils d'entreprises, par la prise en compte de la formation acquise tout au long de la vie dans les négociations de branche sur les salaires et des qualifications, par la prééminence d'un modèle « professionnel » de l'apprentissage, sur le modèle « académique » (enseignement général et enseignement technologique ) qui caractérise la situation française. Le modèle « professionnel » fournit non seulement la main-d'œuvre qualifiée aux entreprises allemandes mais également l'encadrement intermédiaire et les cadres dirigeants. Ces derniers étant dans le modèle français majoritairement issu du modèle « académique » de sorte que ce qu'il est convenu d'appeler « l'ascenseur social » est réputé mieux fonctionner en Allemagne au moins dans le secteur industriel qui fait la force de l'économie allemande aujourd'hui. Cet exemple doit nous rappeler qu'il est impossible de réfléchir au devenir de la formation professionnelle, qui n'est qu'un moyen, sans la considérer dans ses relations avec l'éducation, le fonctionnement du marché du travail, les relations sociales et les pratiques de gestion des ressources humaines. Ce n'est qu'à ce prix que s'ouvrira la possibilité d'améliorer l'efficacité de notre système de formation.

## **Chronique 2 : allouer des ressources pour la formation**

Par l'expression « allocation de ressources » nous entendons la mise à disposition de moyens en temps ou en argent permettant l'accès à la formation. Cette deuxième chronique des carnets de campagne identifie les principales problématiques et propositions formulées dans le cadre de la campagne présidentielle en matière d'utilisation des ressources disponibles pour la formation. Elle sera suivie de deux chroniques d'approfondissement portant spécifiquement sur la ressource temps puis sur l'investissement formation.

## **1. L'allocation des ressources conditionne la réalité du droit.**

Bon nombre de droits se suffisent à eux-mêmes. Le seul fait de leur énonciation et de leur inscription par une autorité légitime dans un texte ayant valeur juridique, leur donne vie. Il en va ainsi de la liberté d'opinion, de l'abolition de la peine de mort, du droit de grève... D'autres nécessitent des conditions organisationnelles et financières sans lesquelles le droit demeure purement déclamatoire. Il en va ainsi du droit au travail, droit à la retraite, à l'indemnisation du chômage, à la formation professionnelle tout au long de la vie, dont la mise en oeuvre opérationnelle est subordonnée à l'existence d'une grande variété de ressources aussi bien financières, pédagogique, et en temps disponible. Si l'affirmation d'un droit est une étape importante qui marque une volonté et constitue une base pour l'action, c'est au niveau des moyens mis en oeuvre pour garantir l'effectivité du droit que se joue sa portée véritable.

La place faite à la formation tout au long de la vie dans la campagne présidentielle offre de multiples exemples d'affirmation de droits sans ressources adéquates, ou d'allocation de ressources disponibles sans la moindre pertinence, au détriment de l'efficacité, et au mépris du droit.

Relèvent incontestablement de cette typologie les propositions faites aussi bien par le président de la République candidat à un second mandat, que par le Premier ministre. Du point de vue de la grille d'analyse qui est la nôtre (1) qui pose comme hypothèse que la formation tout au long de la vie ne constitue pas un tout indissociable, mais poursuit une multiplicité d'objectifs dont chacun s'inscrit dans un système juridique financier et organisationnel qui lui est propre, ces propositions n'obéissent à aucun critère ni de cohérence avec les objectifs de la formation, ni de pertinence eue égard à la situation de l'emploi, ni d'efficacité quant à la meilleure manière de procéder à l'allocation des ressources.

Ainsi, affirmer comme le fait le Premier ministre, que les 31,3 milliards d'euros (données 2009) consacrés par la Nation à la formation professionnelle (1,6 % du PIB) constitueraient un tout indissociable, susceptible d'être ventilé sur des objectifs jugés prioritaires, au gré de décisions politiques gouvernementales, notamment la formation des demandeurs d'emploi, dépasse l'entendement des experts et pas seulement (2). Cet agrégat de 31 milliards ne tient aucun compte de la diversité de ses composantes : taxe d'apprentissage, contribution assise sur la masse salariale des salariés du secteur privé, contribution assise sur la masse salariale des salariés du secteur public, cotisations comportant une part employeur et une part salariale assise sur la masse salariale du secteur privé pour financer pour partie la formation des demandeurs d'emploi (assurance-chômage), contribution des entreprises dues en application d'accords collectifs, contribution volontaire des entreprises en dehors de toute obligation, dépenses consenties également à titre volontaire par les ménages... Au plan juridique les régimes de ces ressources sont aussi divers que leurs qualifications. Quant à leur affectation, ces ressources représentent pour plus de 50 % des dépenses de rémunération des personnes en formation. S'agissant des dépenses de formation à proprement parler, ou de prestations d'information de conseil et d'ingénierie indispensables à la construction d'un projet de formation, elles sont pour la quasi-totalité le fait de tiers payant c'est-à-dire des

entreprises et des administrations publiques qui sont réputées être capables « d'acheter » des prestations de formation pour le compte de leurs salariés, des conseils régionaux et de Pôle emploi, qui ne financent aucun projet sans cahier des charges, appel d'offres, et évaluation des actions financées.

Bref, cette manière d'aborder la question pourtant essentielle de l'allocation des ressources dans le domaine de la formation tout au long de la vie, en ce qu'elle méconnaît la réalité et la diversité de l'activité de formation, conduit à une impasse. Sans doute nos décideurs politiques du plus haut niveau ont-ils été mal conseillés sur un sujet qui pourtant a fait l'objet entre 2007 et 2009 d'un processus de réforme qui a impliqué aussi bien les partenaires sociaux que le Parlement.

Le rattachement de la formation professionnelle au ministère de l'Économie entre 2007 et 2010 fournit sans doute l'une des clés de compréhension de ces propositions qu'il faut bien considérer comme peu crédibles en raison du fait qu'elles ne sont fondées ni au plan économique, ni au plan juridique, ni au plan pédagogique, ni au plan de la gestion. Or, la formation tout au long de la vie se situe précisément à l'intersection de ces quatre champs. Privilégier le seul champ financier et gestionnaire a conduit à l'appauvrissement de la réflexion dans le domaine de la formation tout au long de la vie. Le prochain gouvernement, quel qu'il soit, serait mieux inspiré de faire toute sa place CNFPTLV, d'écouter ses conseils, et de rattacher la formation tout au long de la vie à une tutelle interministérielle, ou de confirmer la tutelle retrouvée du ministère du Travail.

Cette proposition d'une réaffectation massive des 31 milliards à la formation des demandeurs d'emploi ne doit pas masquer des propositions qui offrent un cadre de réflexion plus fécond en matière d'allocation de ressources, telles que la mise en place d'un compte individuel de formation, ou la proposition du Medef visant à refonder la question du financement de la formation, ou encore celle de l'UIMM, et celle de la CFDT s'inscrivant notamment dans une logique de garanties sociales (3).

Rappelons en quelques mots notre grille d'analyse : la formation tout au long de la vie, bien que centrée par nature sur l'individu qui en est le premier bénéficiaire, obéit à trois logiques distinctes selon sa valeur d'usage. Elle peut être considérée comme un bien public dont l'organisation et le financement relèvent pour l'essentiel de la puissance publique, comme un bien privé collectif, dont l'organisation et le financement relèvent à titre principal des entreprises et des partenaires sociaux dans le cadre de la négociation collective et de la gestion paritaire, et comme un bien privé personnel qui relève à titre principal de l'implication et du financement des ménages.

## **2. Les comptes individuels à l'épreuve de la faisabilité juridique et financière.**

Le concept de compte individuel de formation, avant même d'avoir vécu dispose déjà de son cimetière depuis les années 90 : « la banque du temps choisi » (Jacques Delors 1996) ; « les droits de tirages sociaux » (Alain Supiot 1999) ; le droit individuel transférable et garanti collectivement (Nicole Péry 1999) ; « un capital de formation de 20 années garanties à tous les individus » (Dominique Charvet 2001) ; « le passeport éducation formation de 25 à 50 ans » (Gérard Lindeperg) ; « l'assurance emploi-formation et le compte individuel de formation professionnelle » (François Fillon et Jean-Paul Ancaux 2003) ; « un compte personnel pour chaque salarié » (Jacques Chirac 2007) ; « un compte épargne formation individuelle » (UMP 2006) ; « un compte individuel de formation professionnelle » (Nicolas Sarkozy candidat à la présidence de la république 2007). On sait ce qu'il est advenu de tous ces projets... (Voir opportunité et faisabilité d'un compte épargne formation. Éditions DEMOS 2008. Sous la direction de Jean Marie Luttringer).

À l'occasion de la campagne présidentielle 2012, le compte individuel de formation, ou d'épargne formation, ou encore le compte emploi-formation demeure « tendance ». L'UMP, le PS, le Modem, le font figurer en bonne place dans leur programme électoral. Plusieurs organisations syndicales de salariés dont la CFTC, l'UNSA, la CFDT s'y réfèrent. Toutes ces propositions finiront comme celle des années 90 au cimetière des comptes à moins que... cette utopie d'hier et d'aujourd'hui ne devienne la réalité de demain. La question est de savoir comment.

Constatons tout d'abord qu'aucun opérateur économique de marché (banques, assurances, organismes de prévoyance individuelle et collective) ne s'est engagé sur le marché des comptes individuels de formation en mobilisant la technique de l'épargne, du crédit ou de l'assurance, pour la bonne raison que ce marché n'existe sans doute pas en raison de l'insuffisante solvabilité des titulaires des comptes et, par conséquent, de l'absence de flux financiers à gérer. Certes, les contrats d'assurance vie peuvent comporter des rentes éducation pour les enfants ou petits-enfants du titulaire du contrat, mais il ne concerne pas la formation tout au long de la vie du titulaire lui-même, la rente étant conçue pour financer la formation initiale. Par ailleurs, lorsque les banques consentent des prêts à certains étudiants elles ne le font que lorsque le retour d'investissement est garanti par la valeur sur le marché du travail du diplôme visé.

Alors comment transformer l'utopie en réalité ? Certainement pas en considérant le compte individuel comme une clé universelle donnant accès à toutes les finalités de la formation, et en faisant table rase des mécanismes juridiques et d'allocation des ressources existants, ce qui caractérisa la proposition du candidat Sarkozy en 2007 et signa son échec. C'est en partant du constat de la réalité et de la diversité des finalités de l'activité de formation tout au long de la vie, et par conséquent de modes d'allocation des ressources également diversifiés que l'on peut envisager de construire cet instrument nouveau.

Au titre de la formation considérée comme un bien public collectif, les titulaires d'un compte individuel de formation devront bénéficier d'une créance opposable à la collectivité publique en raison de l'insuffisance constatée de leur formation initiale, il n'est en effet pas illogique que ceux qui sortent précocement du système éducatif, et contribuent à le financer par leur travail, bénéficient d'un droit différé.

Au titre de la formation considérée comme un bien privé collectif, les titulaires du compte individuel de formation pourront épargner du temps ou de l'argent pour la réalisation de projets de formation visant à garantir leur employabilité.

Au titre de la formation considérée comme un bien privé personnel, chaque individu ou chaque ménage devra pouvoir alimenter son compte en temps ou en argent et bénéficier d'incitation fiscale en cas « d'investissement » dans un parcours de formation.

Toutefois, une approche segmentée du compte individuel de formation telle qu'elle s'exprime à travers les propositions serait sans doute vouée au cimetière des comptes : un compte pour les décrocheurs du système scolaire, en compte pour le droit à la formation différée, un compte pour les salariés des grands groupes, un compte pour les demandeurs d'emploi... Seul un compte unique, dont les alimentations par contre seraient diversifiées, permettant à chaque personne de se doter de ressources (en temps et en argent) à des fins de formation, à un moment propice de sa vie professionnelle, quel que soit l'objectif de cette formation, aurait des chances de renouveler les logiques d'allocation des ressources qui structurent aujourd'hui le domaine de la formation tout au long de la vie.

Reste à choisir la bonne méthode pour atteindre l'objectif visé. Pourquoi le CNFPTLV dont l'une des missions consiste à animer le débat public sur la formation ne se saisirait-il pas de cette question en



conduisant sous son égide une étude de faisabilité visant à transformer l'utopie du compte en réalité ? Tous les protagonistes des trois finalités de la formation tout au long de la vie, bien public collectif, bien privé collectif, bien privé individuel, sont réunis en son sein. Seul un projet porté par tous, doté des ressources adéquates permettrait de donner vie aux comptes individuels et, en solvabilisant les projets des personnes, de contribuer à diffuser une culture de l'investissement immatériel dont relève la formation tout au long de la vie.

### **3. La remise à jour par le Medef du discours sur la formation considérée comme un investissement immatériel.**

L'heure est historique. En effet, pour la première fois depuis 1971, le Medef propose de repenser en profondeur le système d'allocation des ressources de la formation concernant les entreprises (bien privé collectif). Certes, au fil des décennies la guerre d'escarmouches n'a jamais cessé à propos des questions de financement de la formation par l'entreprise. Mais elle se situait toujours à l'intérieur de l'obligation légale et prenait la forme d'un jeu de chaises musicales : réduction de la contribution versée au titre du CIF, refus d'accepter le transfert de la charge financière des dysfonctionnements du système éducatif vers les entreprises, déplacement du curseur concernant le volume des ressources mutualisées versées aux OPCA et des ressources dites « libres » du plan de formation...

En effet, parmi diverses autres propositions, le Medef préconise « de supprimer la contrainte fiscale du 0,9 pour les entreprises de 10 salariés et plus, pour appréhender la formation pour ce qu'elle est vraiment, un investissement immatériel plutôt qu'une charge déductible immédiatement, avec une durée d'amortissement sur trois ans ». Le Medef propose par ailleurs quelque chose qui n'a pas le nom de compte individuel de formation mais qui, à l'examen, pourrait s'inscrire dans la même filiation : l'Accès Individuel à l'Acquisition de Compétences (AIAC), qui reprend l'idée de droit de tirage à la disposition de l'entreprise ou du salarié et qui résulterait de la fusion du CIF et du DIF.

Mais restons quelques instants sur le retour de « l'investissement immatériel » considéré comme une modalité d'avenir de l'allocation des ressources dans le domaine de la formation tout au long de la vie. Cette question a été au centre des débats des professionnels de la formation dans les années 80 et au début des années 90. Déjà à cette époque tout le monde considérait que la logique fiscale avait rempli sa mission de starter dans les années 70 mais qu'elle ne permettait plus ni de penser ni de gérer des stratégies de formation ambitieuses pour les entreprises fondées sur des logiques économiques et sociales et non pas seulement sur une formalité fiscale à accomplir.

Cependant, autant sur le plan de l'ingénierie de formation ce concept a été fécond (voir notamment les travaux de Guy le Boterf et Alain Meignant sur ces questions), autant au plan de sa traduction juridique fiscale et comptable le concept est resté en rade. De sorte que la stabilité et la sécurité des besoins en financement que requiert la formation, et que la contribution fiscale en dépit de tous ses travers apporte, n'a jamais été garantie par l'investissement immatériel. C'est le chantier d'allocation des ressources, aux côtés du concept de comptes individuels, auxquels il faut désormais s'attaquer au plan de la faisabilité juridique et comptable. Or, les questions à résoudre sont de taille, en voici quelques-unes en guise de mise en bouche :

- si dans le langage courant la formation peut être considérée comme un investissement, en techniques comptables elle est assimilée à une charge d'exploitation ;
- qui dit investissement, dit retour sur investissement. Comment l'entreprise peut-elle apprécier ce retour sachant que, si la formation des salariés peut contribuer collectivement à la compétitivité de l'entreprise, les acquis de la formation, c'est-à-dire la qualification et la compétence, appartiennent en propre à chaque salarié et sont inaliénables. Les salariés ne

font pas partie du patrimoine de l'entreprise et ils ne sauraient être assimilés à des biens matériels (facteurs de production) amortissables ;

- la suppression du 0,9 % suppose bien entendu qu'une contrepartie soit proposée par les employeurs aux organisations syndicales de salariés. L'attribution d'un pouvoir de négociation et ou de codécision sur la formation considérée comme un investissement pourrait constituer l'une de ces contreparties, comme l'accroissement des ressources affectées au CIF ou encore l'implication dans la création et le financement de comptes individuels de formation (voir ci-dessus). Une fiscalité incitative à l'investissement immatériel pourrait également faciliter la transformation de cette seconde utopie en réalité.

## **Conclusion**

Il n'est pas exclu que dans le débat sur la formation professionnelle, les innovations à venir soient plutôt portées par des corps intermédiaires tant décriés et non par des projets politiques insuffisamment mûris. Dans ce cadre, la modification du traitement comptable de l'investissement formation et la création d'un compte individuel aux alimentations diverses pour tenir compte des situations de chacun, constituent à l'évidence deux axes structurants d'une possible évolution des modalités de gestion des ressources nécessaires, en temps et en argent, pour la construction de parcours de professionnalisation.

(1) Lire la première chronique consacrée à ce carnet de campagne

(2) Lire AEF n°[162760](#)

(3) Sur le Medef, lire AEF n°[162502](#). Sur l'UIMM, AEF n°[162632](#)

## **Chronique 3 : Saint-Augustin et la proposition n°4 du rapport Larcher. Le temps de formation, quelle qualification, quel régime, quel mode de gestion**

### **1. Le temps, cette notion fugitive**

Il n'existe aucune définition universelle du temps, comme l'exprimait Saint-Augustin dans ses confessions : « Ce mot, quand nous le prononçons, nous en avons à coup-sûr l'intelligence et de même quand nous l'entendons prononcer par d'autres. Qu'est-ce donc que le temps ? Si personne ne m'interroge, je le sais ; si je veux répondre à cette demande, je l'ignore. »

Grâce à Dieu, la discipline juridique épargne à ceux qui la pratiquent les affres métaphysiques d'un concept aussi insaisissable que celui du temps. Il suffit en effet au juriste de pratiquer une opération intellectuelle dite « de qualification » qui a vocation à faire entrer un élément de fait dans une catégorie juridique, par application de critères. L'attribution d'une qualification juridique permet l'application du régime juridique correspondant, c'est-à-dire d'un ensemble de règles de droit applicable à une personne, une organisation une activité, etc. La qualification peut être unitaire ou mixte. Dans le premier cas, l'élément de fait étant monolithique, on n'applique qu'un seul régime juridique. Dans le second, on applique à un élément hybride plusieurs régimes juridiques. Ce qui est le cas aujourd'hui de la formation tout au long de la vie. Celle-ci connaît une grande diversité de qualifications et de régimes juridiques, qui sont fonction n'ont pas de la nature de l'activité de formation, qui est la même dans tous les cas, mais de la situation juridique de celui qui en bénéficie : la formation est réputée être du travail salarié (dont le critère est la subordination juridique), avec toutes les conséquences qui découlent de l'application de ce régime, lorsqu'elle est suivie sur décision de l'employeur. Elle s'inscrit dans un espace de liberté plus grand lorsqu'elle est suivie sur décision du salarié par exemple dans le cadre du congé individuel de formation. Dans ce cas, le

régime applicable n'est pas celui du travail, et si au plan social et fiscal l'indemnisation du congé a caractère de rémunération, il ne s'agit pas d'un salaire intervenant en contrepartie d'un travail alors que l'activité de formation et la même dans les deux cas.

Dernièrement, dans une décision du 22 mars 2012 (Cass. Soc., n° 10\_10960), la Cour de cassation a estimé qu'un temps de formation proposé par une société à une future salariée et réalisé avant l'embauche, n'était pas une prestation de travail et ne donnait pas droit à rémunération. L'assimilation de la formation à un travail, demandée par la salariée, ne peut se déduire de la seule activité de formation (1).

Le fait de participer à une action de formation peut également être une condition d'ouverture du droit à des prestations en nature et en espèces pour les demandeurs d'emploi indemnisés, au titre de l'assurance-chômage, ou, pour ceux qui n'ont pas cotisé à l'assurance-chômage, de prestations en nature et en espèces versées par la collectivité publique. La situation juridique de celui qui bénéficie de la formation dans ces deux cas est alors celle de stagiaire de la formation professionnelle. Elle obéit à un régime juridique et des règles d'indemnisation spécifiques. Dans toutes ces situations, l'activité de formation pratiquée peut être exactement la même alors que la qualification et le régime juridique sont profondément différents.

## **2. Que pourrait-être une qualification du temps par la formation ?**

Par nature le rapport au savoir obéit à la même réalité et donc à la même qualification juridique quelle que soit la situation « statutaire » dans laquelle se trouve la personne en formation. Ce rapport est caractérisé par le fait que l'on n'est pas formé mais que l'on se forme. Nul n'a le pouvoir de former qui ne le souhaite pas.

Dès lors, les critères distinctifs du rapport au savoir, qui devraient fonder sa qualification juridique ne sauraient être que ceux de la liberté, à la différence du travail dont le critère est celui de la subordination, de l'engagement personnel et de la responsabilité qui en découle. Une illustration peut en être trouvée à travers le DIF dont la mise en oeuvre est conditionnée à la recherche d'un accord entre l'employeur et le salarié sur un projet de formation. L'adoption d'une qualification et d'un régime juridique uniques du « temps de formation », distinct de la référence au travail subordonné, est par conséquent une condition juridique incontournable pour qui veut réformer en profondeur notre système de formation professionnelle autour du concept de compte individuel de formation comme propose de le faire Gérard Larcher à travers la proposition n°4 de son rapport (2).

## **4. Des propositions qui manquent de temps... de maturation**

Manifestement, les candidats à l'élection présidentielle, lorsqu'ils s'expriment sur la formation professionnelle tout au long de la vie, c'est-à-dire sur ce temps et cette activité sociétale de premier plan que représente le rapport au savoir, ne vont chercher leur inspiration ni dans les confessions de Saint-Augustin, ni dans l'art de la qualification juridique. Les références sont comptables (35 milliards mal utilisés) ou répressives (obliger les chômeurs non qualifiés à se former sous peine d'être privé d'indemnités de chômage c'est-à-dire de moyens de subsistance) (Nicolas Sarkozy) ; institutionnelles ou tutélaires : seul un service public à l'image du service public d'éducation est en mesure connaître les aspirations de chaque individu et d'y répondre compte tenu des besoins de la société (Mélénchon) ; ou encore inspirées par l'idéologie de la deuxième chance (Hollande, Bayrou...) conçue pour réparer les inégalités profondes mais non dites du système éducatif français qui demeure, comme dans tous les autres pays du sud de l'Europe, marqué par le rapport au savoir de l'église catholique instillé dans notre société au fil des siècles, c'est-à-dire la vérité révélée, les dogmes, et l'infaillibilité pontificale qui s'exprime dans une organisation pédagogique qui a longtemps sacralisé le maître et le professeur et peine aujourd'hui à redéfinir leur place.

Il est remarquable de constater que dans les pays d'Europe du Nord où domine la culture protestante qui méconnaît les dogmes et l'infaillibilité pontificale, la figure de l'enseignant est moins centrale, plus périphérique à l'instar de systèmes de formation moins centralisés. L'attractivité qu'exerce dans la dernière période le modèle allemand de formation en alternance sur les décideurs politiques français en fournit une illustration. Mais peut-être est-il possible encore d'éviter de se convertir au protestantisme pour réformer la formation professionnelle en France...

## **5. Le temps des comptes**

En effet, dans le discours dominant sur la prééminence de « l'institution éducative » des voix se font entendre, dans toutes les sensibilités politiques, visant à instituer des comptes individuels d'épargne conçus pour doter chaque individu de temps et/ou d'argent lui permettant de recourir tout au long de la vie à diverses modalités de formation. La campagne présidentielle de 2012 voit ainsi éclore une multitude de comptes individuels, sans que ni leur qualification ni leur régime juridique ne soit précisés (3). Le récent rapport Larcher fait également sienne la notion de compte individuel de formation et propose que sa faisabilité soit expertisée par le CNFTLV. 3

En quoi une réflexion sur la qualification juridique et les régimes du temps de formation peut-elle contribuer au débat public sur la réforme de la formation et à la mise en place de comptes individuels de formation ?

En d'autres termes, comment mettre à jour la formule de Saint-Augustin pour lui permettre, dans une version plus moderne, d'affirmer : « Je ne peux donner une définition du temps, mais je peux donner une définition du temps de formation et de ses régimes respectifs dès lors que je pratique l'opération intellectuelle de qualification. » Le temps de formation est alors un construit social identifiable marqué du sceau de la relativité et de la réversibilité, comme c'est le cas pour tous les construits sociaux.

L'opération de qualification à laquelle nous invite un Saint-Augustin du XXI<sup>e</sup> siècle dépasse largement la sphère théologique et juridique. Appliquée aux 35 milliards de la formation tout au long de la vie elle pèse en effet, au moins théoriquement, de l'ordre de 18 milliards c'est-à-dire les dépenses de rémunération et d'indemnisation des personnes en formation, déduction faite du coût des prestations de formation à proprement parler. Ce poids est en effet théorique, car toute l'activité de formation à laquelle une personne pourrait se livrer tout au long de sa vie n'est en pratique pas réductible à la seule qualification de temps travail ouvrant droit à rémunération.

Cette qualification s'impose d'autant moins si l'on considère la formation à travers le critère de liberté qui fonde nécessairement le rapport au savoir. C'est également le cas lorsque la formation qui bénéficie au salarié est prescrite par l'employeur. En effet, c'est le salarié et non l'entreprise qui est formé, et les compétences acquises dans ce cadre sont sa seule propriété, à la seule exception de celles qui seraient totalement spécifiques à un poste de travail et de ce fait excluraient toute transférabilité. C'est sans doute une des explications de la décision du 22 mars 2012 de la Cour de cassation (voir ci-dessus).

La nature même de la formation conduit donc le plus souvent à multiplier les bénéficiaires : le salarié et l'entreprise pendant le temps d'utilisation des compétences, le demandeur d'emploi et le régime d'assurance chômage si la formation permet une diminution des temps d'indemnisation, l'individu et l'Etat ou plus largement les pouvoirs publics si l'élévation du niveau de qualification permet à la fois d'avoir des citoyens plus éclairés et une économie plus performante.

Le pendant de la liberté du salarié se trouve ainsi dans le partage de l'intérêt qu'il trouve à se former. Ce qui nous incite à ne pas penser un éventuel futur compte individuel comme un simple compte bancaire mais plutôt comme le support d'une confluence d'intérêts qui fondent des alimentations diversifiées. Dès lors, on peut envisager que ce compte ne dépende pas de la seule décision du salarié, mais qu'il fasse l'objet d'une utilisation négociée selon la finalité poursuivie par la formation choisie.

## **6. Le temps tout au long de la vie**

L'opération de qualification juridique du temps doit également prendre en compte la durée, puisque le temps de la formation initiale n'est pas celui de la formation continue, les deux ne couvrant pas l'intégralité des temps de l'éducation et de la formation tout au long de la vie.

La prise en compte de la durée est d'autant plus nécessaire que le temps de formation est souvent un temps long : temps d'apprentissage, temps d'appropriation, temps de mise en oeuvre nécessaire à la transformation en compétences des acquis de la formation, etc. Ce temps long heurte frontalement le temps politique, bâti sur des échéances plus courtes et des besoins de résultats plus immédiats, ce qui explique sans doute en grande partie la difficulté, voire l'échec, de réformes n'intégrant pas ou peu le temps de la formation dans toutes ses dimensions. 4

Ce temps long de la formation tout au long de la vie est présent dans la reconnaissance d'un droit à la formation différé que les partenaires sociaux peinent à faire inscrire dans le Code du travail, faute de ressource disponible pour financer sa mise en oeuvre. Et c'est bien sur la question du temps que bute ce droit à la formation. Car comment considérer que le temps de la formation initiale, non rémunéré, peut se transmuter en un droit équivalent en formation continue qui ouvrirait droit à rémunération. Si l'on conçoit que celui qui a quitté précocement le système éducatif qu'il a contribué à financer par son travail sans en bénéficier soit investi d'un droit d'accès différé à la formation, rien ne fonde un droit à rémunération qui reviendrait à ce que la collectivité consente un effort bien supérieur à celui qu'elle a réalisé pour le temps de la formation initiale.

Si l'on s'en tient à l'équivalence des droits dans le temps, c'est davantage un droit d'accès qui doit être garanti qu'une rémunération du temps.

Considéré sur une échelle de temps longue, la question du temps apparaît ainsi sous un jour différent de celui qui est le sien lorsque l'on ne s'intéresse qu'au champ de la formation professionnelle continue.

## **6. L'histoire et le droit**

Le temps de formation n'a jamais été une question centrale dans les différentes réformes de la formation professionnelle. Pourtant, dès 1936, l'ordonnance portant création des congés payés indiquait que l'un des objectifs des dits congés était de libérer du temps non seulement pour les loisirs mais également pour l'accès à l'éducation, voie de l'émancipation permettant de se libérer du travail aliénant. Un peu plus tard, en 1982, la création d'un Ministère du Temps libre parallèlement à un Ministère de plein exercice consacré à la Formation Professionnelle, indiquait la volonté de ne pas réduire les individus à des homo economicus. Les partenaires sociaux eux-mêmes, en 1991, par la création du co-investissement, posèrent pour la première fois de manière directe la question des projets partagés de formation pour lesquels l'entreprise fournit l'argent et le salarié le temps. Cette question sera reprise par la première loi Aubry sur les 35 heures en 1998 qui ouvrira la porte à des accords généralisant la possibilité de faire des formations en dehors du temps de travail. La loi de 2000 ayant refermé brutalement la porte de la négociation au profit d'une approche plus légale et réglementaire, ce sont les partenaires sociaux qui procéderont à cette généralisation par la création du DIF en 2003, la loi reprenant le principe d'un DIF effectué en dehors du temps de travail sans d'ailleurs que le régime de ce temps ne soit clairement défini, s'agissant notamment de la relation employeur-salarié (Temps personnel échappant à toute règle du travail ? Maintien partiel ou total d'une subordination ? Droit de regard de l'employeur sur le déroulement d'une formation qu'il finance ?...).

## **Conclusion**

Il serait souhaitable qu'aux entrées traditionnelles empruntées par toute réforme de la formation (approches institutionnelle et financière essentiellement) s'ajoute une prise en compte plus systématique de la question du temps. Elle permettrait peut-être de procéder à une qualification du temps de formation à travers, notamment, les critères de liberté et d'intérêt partagé. Faute d'un tel travail préalable de définition, le risque est grand que le compte individuel de formation préconisé par un large spectre de décideurs politiques et de partenaires sociaux, et repris dans la proposition n°4 du rapport Larcher, ne constitue qu'un assemblage ou bricolage qui ne saurait du coup constituer le pivot d'un droit nouveau garantissant à chacun qu'il puisse se former tout au long de sa vie.

(1) Lire dépêche AEF n° 165030

(2) Lire dépêche AEF n°165144

(3) Voir chronique Carnet de campagne 2 (AEF n°163731)

## **Chronique 4 : Un pas de sénateur**

### **1. Tous les sénateurs n'avancent pas d'un même pas.**

En 2007 Jean-Claude Carle mettait ses pas dans ceux de Nicolas Sarkozy et formulait le projet de réformer radicalement le système de formation professionnelle, réputé « à bout de souffle », marqué du sceau des « trois C : corporatisme, complexité, cloisonnement ». Cinq ans plus tard on sait ce qu'il en est advenu, bien peu de choses (réforme des Opca, FPSPP...), à l'aune des ambitions affichées.

En 2012 Nicolas Sarkozy demande à un autre sénateur, de rang plus élevé, Gérard Larcher, ancien président du Sénat, de lui proposer à son tour une réforme radicale du système de formation professionnelle. Or celui-ci, bien loin de placer des pains de dynamite dans les fondations comme on le fait pour les barres HLM des années 60-70, semble trouver grand plaisir à déambuler dans les allées du système. Après avoir dûment rendu hommage à ses pères fondateurs et à tous ceux qui ont contribué à le faire vivre au cours de quatre décennies, il s'inscrit dans la voie ouverte par le CESE (Conseil économique, social et environnemental) et propose des adaptations et des perspectives de réforme qui méritent examen et débat.

Les pas du sénateur le conduisent à travers un champ sémantique au large spectre, socio économique, pédagogique, juridique...à la rencontre des termes et des concepts qui caractérisent aujourd'hui l'univers de la formation tout au long de la vie : société de la connaissance, compétence et qualification, employabilité, individu acteur, projet professionnel, parcours, mobilité, évolution professionnelle, dépense ou investissement, formation en alternance... La maîtrise du champ sémantique, c'est-à-dire du référentiel du système de formation professionnelle est la condition préalable à toute analyse critique interne de ce système ainsi qu'à des propositions d'adaptation ou de réforme qui peuvent en découler. Et c'est bien à une critique interne, fondée sur un référentiel maîtrisé, que se livre le rapport Larcher. Il n'est pas sûr qu'il réponde à la commande politique, d'une critique radicale, fondée sur un référentiel idéologique, tout au plus financier et comptable, externe au système lui-même... Mais qui s'en plaindra...

### **2. Démonstrations et axiomes non démontrés.**

Les démonstrations qui fondent les diagnostics et les propositions du rapport emportent pour l'essentiel la conviction : pas d'apprentissage sans désir d'apprendre, la formation ne crée pas l'emploi mais elle y contribue, la formation ne doit pas être considérée comme une dépense mais comme un investissement, il faut construire des droits effectifs et non théoriques, le pouvoir normatif des partenaires sociaux (corps intermédiaires s'il en est) c'est-à-dire de création de droits et le cas échéant de leur gestion paritaire doit être respecté, le niveau de mise en oeuvre territoriale de la formation pour important qu'il soit demeure marqué par la complexité administrative... Cependant un certain nombre de fausses évidences érigées en axiomes appellent des démonstrations plus convaincantes.

Il en va ainsi de la formule « former ou payer » par laquelle les adversaires du système de formation professionnelle (porte-paroles des grandes entreprises et des thèses libérales) le caractérisent, alors qu'en réalité l'essentiel des ressources des entreprises (la totalité pour les moins de 10 salariés ; 0,4% professionnalisation et 0,2% CIF pour les autres) repose sur un principe de mutualisation c'est-à-dire de solidarité dans l'objectif d'augmenter les chances de salariés des petites entreprises d'accéder à la formation ce que le niveau de ressources de chacune prise individuellement ne permet guère.

La valeur ajoutée des Opca ne semble pas être appréciée à sa juste valeur et leur devenir apparaît également comme incertain à la lecture du rapport. D'une part ils sont invités à développer leurs services et d'autre part les ressources qui leur permettraient d'atteindre cet objectif semblent devoir être amputées, par ailleurs une étape de plus dans le regroupement ne serait pas à exclure alors qu'en réalité il en existe aujourd'hui non pas 49, mais 20 Opca ancrés dans des champs conventionnels d'une taille critique significative. Les 25 fongecif implantés au niveau régional interprofessionnel ont un objet social et relèvent d'une logique d'action (l'accompagnement et le financement de projets portés par l'initiative individuelle), toute différente de celle des Opca (l'accompagnement et le financement de projets portés par l'entreprise). L'addition des deux est dépourvue de sens.

La négociation d'entreprise sur la formation mérite également approfondissement, moins sous l'angle juridique que du point de vue du principe de réalité : l'histoire du dialogue social en France et de la présence syndicale dans les entreprises ne permettent guère, aujourd'hui, de fonder une dynamique sociale sur la représentation dans les petites collectivités de travail. Le rapport indique un seuil symbolique de 250 salariés. Or ce seuil laisse de côté Les 2/3 des salariés, puisque seul un tiers des salariés est employé dans une entreprise de 250 salariés et plus. Leurs intérêts qui ne peuvent être pris en compte pratiquement dans des entreprises de petite taille peuvent l'être dans le cadre du paritarisme des Opca et des Fongecif. Le bilan de la négociation collective publié chaque année par le ministère du travail montre de façon constante, depuis des décennies, que la négociation d'entreprise sur la formation représente à peine 2 % du volume des accords négociés à ce niveau. Le DIF est abordé comme un dispositif, alors qu'en réalité sa vraie nature est celle d'un droit d'initiative du salarié à co-construire un projet de formation avec son employeur sans garantie aucune de financement. Il représente davantage pour le salarié un droit à la négociation individuelle de sa situation, de son évolution et de sa carrière qu'un dispositif de formation qui se rajouterait aux dispositifs existants.

S'agissant de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes sortis du système scolaire sans qualification (150 000 : c'est le même chiffre chaque année depuis 1976...), le rapport fait l'impasse sur une critique radicale pourtant nécessaire des causes de cette situation, endogènes au système éducatif, qui dure depuis plusieurs décennies. Le « pacte de réussite professionnelle » ouvre des perspectives qui ne sont toutefois pas à la hauteur des enjeux.

Enfin si la question de la formation des demandeurs d'emploi, qui était à l'origine du rapport demandé par le président de la république, fait l'objet d'un traitement rationnel et non idéologique qu'il faut saluer, il reste que le terme de « contrat » utilisé pour désigner le rapport entre le demandeur d'emploi et Pôle emploi n'est pas convaincant. Le demandeur d'emploi concerné est en réalité bénéficiaire de prestations que lui ouvre le fait d'avoir cotisé au système d'assurance-chômage et, à défaut, qui lui sont ouvertes de manière unilatérale et conditionnelle par la collectivité publique. Ce « contrat » qui a en réalité une connotation morale n'a rien de juridique.

Voici donc un rapport inattendu et improbable qui fait l'objet d'un accueil « globalement positif » par tous ceux qui se sont donnés la peine de le lire et qui de toute évidence nourrira les débats sur les réformes à venir. Pour être au nombre de ceux qui l'ont lu, nous proposons de l'examiner plus avant sous deux angles : celui des logiques juridiques qui le sous-tendent, qui est la marque de fabrique de cette chronique, et celui des logiques d'action qui permettent, dès aujourd'hui, la mise en oeuvre de certaines propositions qui n'appellent pas le recours à de nouvelles normes légales.

### **3. Les logiques juridiques.**

Le rapport aborde à peine la question pourtant déterminante (et toujours oubliée), de la faisabilité juridique des propositions formulées.



Ainsi, les préconisations qui touchent au contrat de travail et au financement de la formation doivent nécessairement être soumises à une procédure de concertation voire de négociation des partenaires sociaux en application de l'article premier du code du travail, (issu de la loi Larcher de modernisation du dialogue social du 31 janvier 2007) avant même de donner lieu à intervention du législateur. Il n'en va pas de même des préconisations qui concernent la clarification des compétences entre l'État et les régions (grandes oubliées de la loi de 2009) qui ne regarde pas les partenaires sociaux. Et si l'instauration d'un compte individuel de formation peut, selon la conception que l'on retiendra, relever de la négociation collective il peut aussi bien lui échapper et être du seul domaine de la loi après une simple procédure de concertation. Il en va de même de la réforme du financement de l'apprentissage ainsi que d'un éventuel service public de l'orientation, ces deux thèmes n'étant pas au coeur de la compétence normative des partenaires sociaux, même s'ils peuvent être partiellement concernés.

**C'est en réalité cette dialectique complexe des sources du droit qui en définitive contribuera façonner le nouveau droit de la formation issu d'une future réforme.**

Si l'on s'en tient aux préconisations du rapport Larcher qui concernent au premier chef les partenaires sociaux ceux-ci auraient à se prononcer au titre du financement de la formation sur la suppression du 0,9 affecté au plan de formation de l'entreprise (en tout cas sur ces effets, car seule une loi fiscale pourrait la supprimer), sur le volume des sommes mutualisées au titre de la professionnalisation d'une part et du congé individuel de formation d'autre part, sur le maintien de contributions conventionnelles décidées par accord de branche (que l'on ne saurait interdire comme semble le préconiser le rapport), sur un éventuel compte individuel de formation, sur la cohérence entre les cotisations versées par les entreprises et les salariés au titre de l'assurance-chômage et les mécanismes de financement de la formation, sur le maintien et le renforcement du dialogue social voire de la négociation sur la formation sein de l'entreprise des lors que la formation de bien un investissement immatériel.

On voit bien le champ des possibles ouverts par cette manière d'aborder une future réforme qui dépasse largement l'affirmation « symbolique » de suppression des 0,9 % qui pourraient à l'occasion d'une négociation interprofessionnelle être redéployés de diverses manières :

- augmentation de la part des ressources mutualisées par nature conçue pour financer l'accès à l'emploi et à la qualification (alternance, professionnalisation) ;
- permettre de réelles évolutions et mobilités professionnelles par l'accroissement des ressources du CIF, et l'affectation de ressources à un éventuel compte individuel de formation ;
- suppression des contraintes légales de nature fiscale qui pèsent sur les dépenses de formation effectuée par les entreprises au-delà de celles qu'elles mutualisent. Celles-ci s'inscrivant dans une logique d'investissement pour la compétitivité de l'entreprise qui ne justifie pas de contrôle fiscal spécifique mais bien évidemment une validation par la négociation collective et où la consultation du comité d'entreprise. Car le résultat de la formation s'il est bénéfique pour la compétitivité de l'entreprise s'incorpore en réalité dans la qualification et la compétence de chaque salarié et lui appartient en propre.

**Cependant bon nombre de préconisations du rapport Larcher échappent au préalable de la négociation collective. La loi seule peut les traiter. Il en va ainsi particulièrement de la clarification des compétences entre l'État et l'ensemble des collectivités territoriales.**

La complexité actuelle de notre système de formation professionnelle résulte en effet à titre principal de l'organisation administrative déficiente au niveau territorial qui a toujours été pensée de

manière tactique et « politicienne », jamais de manière rationnelle. Il en a été ainsi au moment des lois de décentralisation ainsi qu'au moment de la loi quinquennale. Le rapport éclaire ces problématiques mais il n'envisage d'aucune manière de confier un pouvoir normatif aux régions, celui-ci continuant d'appartenir à l'État, seul garant de l'unité de la République, et aux partenaires sociaux, par l'exercice du droit des salariés à la négociation collective. Cependant la compétence de mise en oeuvre au niveau territorial, des normes édictées à d'autres niveaux, ainsi que des financements qui y sont associés nécessitent clarification. De ce point de vue, le rapport Larcher balance sans jamais choisir entre une recentralisation de l'action, par exemple en confiant à un organisme national, Pôle emploi, la gestion et les financements associés de la formation des demandeurs d'emploi, tout en se prononçant pour un redécoupage des compétences entre les collectivités territoriales (conseils régionaux, conseils généraux). Alors que la part la plus importante des financements pour les demandeurs d'emploi est aujourd'hui assurée par les conseils régionaux et que les Opca ont sensiblement augmenté leur intervention, la question semble moins de promouvoir un acteur unique et de lui transférer les fonds d'intervention que d'établir un schéma opérationnel au niveau territorial, lieu de règlement de la majorité des questions d'emploi. Au total, les logiques juridiques qui sous-tendent les propositions du rapport s'inscrivent dans un périmètre très large de la formation tout au long de la vie qui englobe aussi bien la formation considérée comme un bien public, un bien privé collectif, et un bien privé personnel.

Une loi généraliste ne permettrait pas d'aller au fond de chacun de ces dossiers. Une loi précédée si possible d'un accord collectif devra traiter de la formation dans ses rapports avec le droit individuel et collectif du travail, une autre sans négociation préalable, devra traiter de la compétence générale des collectivités territoriales en matière de formation d'apprentissage à l'occasion d'une approche plus globale de leurs compétences. Le financement de l'apprentissage ainsi que le service public d'orientation devront également donner lieu à un corpus juridique spécifique. Les « pères fondateurs » dont se réclame Gérard Larcher avaient déjà en 1971 abordé les questions de formation dans quatre textes législatifs distincts : la formation continue dans le cadre de l'éducation permanente, l'apprentissage, l'enseignement technologique, la négociation collective. **Une loi syncrétique qui aurait pour ambition de ne traiter que de la formation entretiendrait la confusion et la complexité en raison du fait que la formation n'est qu'un simple moyen au service d'objectifs qui la dépassent : la reconnaissance de la qualification, le droit à l'évolution professionnelle, le développement économique et social des territoires, l'apprentissage comme modalité du droit à l'éducation... (1)**

#### **4. Les logiques d'action à droit constant.**

Cependant de nombreuses propositions du rapport peuvent être mises en oeuvre sans qu'au préalable des normes juridiques de niveau supérieur (loi, accord collectif) ne soient adoptées. Il suffit de décisions administratives et de la (bonne) volonté des acteurs concernés. Il en va ainsi de multiples instances publiques ou parapubliques qui interviennent dans le champ de la formation et de l'emploi au niveau territorial. Qu'il s'agisse des instances de coordination de l'emploi et de la formation au niveau territorial, des opérateurs en charge de la formation du conseil et de l'orientation professionnelle etc. A cet égard le rapport Larcher s'inscrit dans la lignée du rapport de Gérard Lindeperg consacré en 2002, à la demande du premier ministre de l'époque, Lionel Jospin, à la même question de mise en cohérence du système d'acteurs de la formation professionnelle continue

Dans l'hypothèse d'une alternance politique au terme de laquelle l'État et les conseils régionaux se réclameraient de la même majorité politique, et qui, on peut le penser, aurait pour effet de créer un climat de confiance entre des élus, la relation contractuelle qui est au fondement des logiques d'actions au niveau territorial ne pourrait que s'en trouver confortée. La souplesse et le pragmatisme qui sont le propre du droit contractuel à l'inverse du droit réglementaire, contribueraient à réduire sans débats doctrinaux inutiles la complexité administrative qui est aujourd'hui le propre des territoires.

La même remarque vaut pour la sphère « du droit des salariés à la négociation collective de la formation professionnelle et de leurs garanties sociales... » dont les partenaires sociaux ont la charge. Des lors que le principe de l'autonomie de la négociation collective et de la gestion paritaire, durement malmené par les pouvoirs publics dans la dernière période, aura été restauré, les normes négociées au niveau national interprofessionnel et au niveau des branches pourront être déclinées au sein des CPNE (commissions paritaires nationales de l'emploi et de la formation) mais également par voie de délibération au sein des conseils d'administration paritaire des Opca. Là encore la souplesse du contrat l'emportera sur la rigidité du règlement.

## **Conclusion.**

La contribution du rapport Larcher au débat public relatif à la formation a été saluée par un grand nombre d'acteurs concernés, chacun soulignant des points positifs et des réserves, mais aucun ne le rejetant dans sa globalité, comme ce fut le cas des propositions de campagne de Nicolas Sarkozy relatives à la formation (2).

Le rapporteur général Christian Ville, qui est aussi depuis peu président du CNFTLV (Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie), aura bénéficié d'un bel appui pour sa prise de fonction et sera en position de faire vivre dans la durée la mission d'animation du débat public sur la formation qui est également celle du CNFTLV, et que la DGEFP qui en était porteuse dans les années fondatrices, a malheureusement délaissé, en particulier au cours du dernier quinquennat.

L'analyse du contenu du rapport conduit à engager une réflexion de fond sur la méthode d'élaboration du futur cadre juridique de la formation tout au long de la vie. La méthode dite « de la loi négociée » pratiquée en 2004 et en 2009 ne permet pas de traiter au fond les problèmes à résoudre en raison du fait que la formation tout au long de la vie est tout à la fois un bien public, un bien privé collectif, et un bien privé individuel. Chacun de ces univers obéit à des logiques juridiques différentes, non réductibles au primat de la négociation collective. Le travail du législateur doit en tenir compte en évitant d'appréhender la formation tout au long de la vie comme un tout indissociable qu'il s'agirait de réformer dans son ensemble alors qu'il convient de distinguer selon les objectifs poursuivis.

À cet égard, le point de départ pourrait se trouver non pas dans une énième réforme ou les dispositifs, les financements, le positionnement des acteurs et les processus de régulation du système sont abordés pêle-mêle, mais dans une loi de programmation, comme il en existe dans les domaines où l'action de l'État se situe sur le moyen terme (Éducation, Défense,...) qui porterait essentiellement sur les objectifs que la Nation entend fixer à la formation professionnelle, clarifiant ainsi le sens des réformes ultérieures et dessinant un cadre de référence à l'intérieur duquel chacun peut situer son action et exercer pleinement ses responsabilités. Cette loi de programmation pourrait faire l'objet d'un débat national après un travail d'élaboration que le CNFTLV, de par ses compétences et sa composition, est le mieux à même de coordonner.

Cette loi de programmation permettrait ensuite de décliner, objectif par objectif, ce qui relève de la négociation collective en propre, ce qui relève du champ de l'article 1<sup>er</sup> du Code du travail, soit une loi précédée d'une négociation, ce qui relève de l'intervention directe du législateur et ce qui ne nécessite pas de recours à la norme en préalable de l'action. En d'autres termes, le temps n'est sans doute pas à l'ouverture d'un nouveau concours Lépine pour réinventer de vieilles recettes revisitées au goût du jour, mais à une action véritablement structurante de l'État, respectueuse à la fois des rôles de chacun et reposant sur la conviction que la méthode utilisée pour faire évoluer un système est la meilleure garantie de succès.

(1) Voir la chronique « Carnets de campagne 1 » (AEF n°162875)

(2) Lire la dépêche AEF n°165739

## Chronique 5 : L'investissement formation selon le Medef

Le concept fleure bon la fin des années 80, lorsqu'en accompagnement du développement des pratiques de GPEC et de l'ingénierie de formation (1), il était question de « valoriser l'investissement immatériel » (2). Il est réintroduit dans le débat par le Medef, dans le cadre des propositions formulées à l'occasion de la campagne présidentielle (3). Le Medef propose en effet de restructurer le financement de la formation professionnelle en substituant au 0,9 le concept d'investissement formation tout en maintenant par ailleurs le principe de mutualisation au titre de la professionnalisation et du DIF.

Le mot lui-même peut d'ailleurs avoir plusieurs sens : investir en langage militaire c'est prendre une place forte, en langage civil c'est s'intéresser à une question, ou bien dans la langue des comptables et des gestionnaires c'est engager une dépense immédiate en vue d'un gain futur. C'est cette dernière langue juridico- gestionnaire que nous adopterons dans les développements qui suivent. Du point de vue de la formation, l'investissement correspond à la théorie du capital humain, dans laquelle l'investissement en éducation ou formation trouve son principal retour dans le niveau de salaire qu'il permet d'atteindre, ce qui oriente les choix des individus.

Mais l'utilisation par le Medef de la formule d'investissement formation, qui pourrait paraître datée, ne doit pas cacher un renouvellement dans la manière d'aborder la question qui renvoie à une triple déclinaison : comptable, financière et organisationnelle. La présente chronique se propose d'approfondir ces trois approches en vue d'établir les conditions de leur faisabilité juridique et leur mise en cohérence avec les finalités de la formation professionnelle, ce qui constitue la grille de lecture de ces carnets de campagne.

### 1. L'investissement formation et les normes comptables

Selon le Medef, la formation doit cesser d'être une charge ou dépense immédiatement déductible et prendre la forme d'un investissement amortissable sur trois ans. Cette mutation de la comptabilisation des dépenses de formation se heurte à plusieurs principes, conceptuels et pratiques.

Au plan conceptuel, la notion d'amortissement se justifie par la durée d'utilisation des biens, la charge d'une acquisition étant répartie sur cette durée d'utilisation. Or, on ne saurait établir par avance la durée pendant laquelle l'entreprise utilisera les compétences acquises par les salariés. Quel sens aurait l'amortissement de l'investissement dans une compétence dont on ne dispose plus ? En effet, le droit de démission du salarié étant inaliénable, il n'est pas possible juridiquement de limiter la possibilité de départ du salarié. C'est d'ailleurs une des déclinaisons de la théorie du capital humain : l'individu est seul propriétaire de l'investissement dont il peut soustraire le résultat à l'entreprise, soit en allant travailler ailleurs, soit par démotivation et comportement de retrait (souffrance au travail...) qui le conduirait à ne plus avoir le même engagement au travail et donc le même « rendement ».

Tenter de contourner cette réalité par une éventuelle clause de dédit-formation reviendrait à annuler l'investissement et l'amortissement qui va avec. Sauf à considérer que la formation profitant toujours in fine au salarié il convient de généraliser les obligations de remboursement, on perçoit mal le fondement théorique de la traduction comptable de la notion d'investissement formation. De plus, une telle généralisation des clauses de dédit-formation se heurterait aux obligations sociales de l'entreprise en matière de gestion des compétences telles que figurant dans le code du travail (C. trav., art. L.6321-1) et développées par la jurisprudence et par lesquelles l'entreprise se trouve dans l'obligation d'investir sans avoir d'autre garantie de retour que celui procuré par sa politique de

fidélisation. Car en effet, alors que le droit fiscal de la formation laisse à l'entreprise la possibilité d'investir pour elle-même tout en l'obligeant, par la mutualisation, à contribuer à l'investissement collectif, le droit du travail lui impose un investissement sur ses propres salariés. A ce titre, on note davantage une complémentarité entre ces deux obligations qu'une articulation par laquelle l'une viendrait au renfort de l'autre.

Au plan pratique, c'est-à-dire à la fois celui du calcul de l'amortissement et de son intérêt pour l'entreprise, les difficultés ne sont pas moindres qu'au plan conceptuel. Comment justifier que des dépenses engagées pour une adaptation immédiate à des outils ou situations de travail s'amortissent sur trois ans ? Faudrait-il alors réserver la possibilité d'amortir uniquement les formations de longue durée ou certifiantes ? Et distinguer entre les coûts immédiats et les coûts lissés dans le temps ? Si techniquement il n'y a pas d'impossibilité, se pose alors la question de l'intérêt.

Quel avantage l'entreprise trouverait-elle à amortir sur trois ans ses dépenses de formation ? Son résultat s'en trouverait augmenté la première année et diminué les deux suivantes. L'effet de lissage, qui conduit à préserver le résultat l'année où l'on expose les dépenses, serait-il si attractif ? En réalité, et sauf réduction sensible des dépenses les années suivantes, il n'y aurait guère d'effet que l'année d'introduction du système car au bout de trois ans l'entreprise qui a produit un effort constant de formation reviendrait mécaniquement au même niveau de comptabilisation de charges.

Enfin, si l'obligation fiscale aujourd'hui en vigueur demeure, le mécanisme des excédents reportables permet déjà à une entreprise de répartir sur trois ans l'investissement particulier qu'elle réaliserait au cours d'une année en matière de formation. La traduction de l'investissement formation dans une approche strictement comptable ne paraît donc guère porteuse de dynamiques nouvelles.

## **2. L'investissement formation et le financement d'un bien collectif**

La deuxième piste proposée par le Medef consiste en l'établissement d'un lien entre le niveau d'investissement de l'entreprise en matière de formation et le niveau de sa contribution au régime d'assurance-chômage. De manière schématique, plus une entreprise dépense pour la formation et plus ses contributions à l'assurance-chômage diminuent. Le fondement théorique de ce mécanisme de compensation se trouve dans l'employabilité du salarié. Les entreprises qui forment, développant ainsi l'employabilité des salariés, créent les conditions d'une triple économie pour l'assurance chômage : économie d'indemnisation si la formation permet de préserver l'emploi en facilitant les évolutions ou la reconversion, économie dans les durées d'indemnisation en cas de perte d'emploi si le reclassement du salarié se trouve favorisé par une employabilité préservée et enfin économie dans le financement de la formation des demandeurs d'emploi pour les mêmes raisons. À l'inverse, les entreprises formant peu pourraient voir, suivant un système de bonus-malus, leurs contributions augmenter puisque leur comportement est susceptible de générer un surcoût pour le régime d'assurance chômage en cas de perte d'emploi. On perçoit bien ici l'effet incitatif et le mérite qui reviendrait à un tel système de transformer des financements dits passifs (contributions à l'assurance chômage pour verser des indemnisations) en financements actifs (formation en vue du maintien de l'employabilité).

Toutefois, un tel dispositif présente le risque de ne s'avérer favorable qu'aux grandes entreprises, et ce pour deux raisons. La première est liée à un effet de volume : moins une entreprise a de salariés et plus il lui sera difficile de récupérer sur le faible niveau de ses cotisations à l'assurance chômage l'investissement qu'elle aura consenti en formation. Alors que proportionnellement, il sera plus important que dans des entreprises de taille supérieure.

La deuxième raison tient aux modalités de préservation de l'employabilité : si les grandes entreprises ont largement recours aux formations formelles, dans les TPE et PME le développement des compétences et partant de l'employabilité s'effectue davantage par la formation informelle : polyvalence fréquente dans les activités, compagnonnage, collaborations, etc. Etablir un lien entre

l'investissement formation et les cotisations d'assurance chômage et non entre le développement effectif des compétences revient à privilégier les entreprises les plus utilisatrices de formation et, par défaut, à pénaliser celles qui se préoccupent d'avoir des organisations du travail qualifiantes.

Enfin en dernière remarque sur le lien entre cotisations d'assurance chômage et investissement formation, il existe à ce jour une différence fondamentale entre ces deux dépenses. Les premières sont assurées par les cotisations patronales et salariales, alors que le second est à la charge exclusive de l'entreprise. Etablir un lien entre investissement formation et cotisations d'assurance chômage c'est aussi inévitablement poser la question du partage de cet investissement entre l'employeur et les salariés, sur le modèle des accords collectifs existant aux Pays-Bas où la part de contribution des entreprises à la formation est négociée en même temps que les augmentations de salaire.

### **3. L'investissement formation versus l'investissement dans les compétences**

Poser la question de l'investissement formation au regard de la préservation des compétences du salarié et du développement de son employabilité, conduit à s'interroger sur la pertinence même de la notion d'investissement formation, tout au moins si l'on s'en tient au niveau de l'entreprise. Comment parler d'investissement de la part de l'entreprise, voire de capital compétences, alors que les salariés peuvent à tout moment et dans des délais relativement brefs, quitter leur employeur ? N'y a-t-il pas contradiction entre la nature du contrat de travail, un louage de services, et la notion d'investissement qui suppose une acquisition ? La personne étant hors-commerce il ne résulte aucune acquisition de cet investissement particulier, ni matériel ni même immatériel. C'est la raison pour laquelle la théorie du capital humain fait le constat que le salarié est le seul propriétaire de l'investissement. Les diverses tentatives de valorisation des compétences des salariés, notamment dans le cadre du Football professionnel qui souhaitait que la valeur de son « stock » de joueurs soit prise en compte dans son bilan comptable, se sont soldés par des impasses. In fine, la liberté dont dispose le salarié s'oppose à toute valorisation financière ou comptable comme il en irait de biens matériels (immeubles ou meubles) voire même de biens immatériels (brevets, licences, marques...). Les diplômés les titres dont un salarié est titulaire font partie de son patrimoine personnel inaliénable, comme l'illustrent certaines chroniques nécrologiques qui font figurer à côté du patronyme et de l'âge du défunt, les titres académiques obtenus en général en formation initiale (X Ponts, Mines, HEC...plus rarement ouvrier- fraiseur titulaire d'un CAP de l'Afpa...).

Est-il pertinent d'ailleurs de parler de capital ou de stock à propos des compétences ? A choisir une image, celle de l'électricité, énergie utilisables pour de multiples activités mais qui ne se stocke pas et disparaît si elle n'est pas utilisée, ne serait-elle pas meilleure ? Le capital de compétences de l'entreprise est extrêmement fluctuant : enrichi par de multiples sources (travail, collaborations, formation...) il est appauvri par les déperditions régulières liées à leur non utilisation. A titre d'exemple, on constate régulièrement qu'une part significative des personnes en situation d'illettrisme ne l'ont pas toujours été mais le sont devenues par perte de l'usage de l'écrit.

Si l'on valide l'idée que la compétence (comme le cerveau ou le sexe selon les résultats d'une étude récente de l'Inserm) ne s'use que si l'on ne s'en sert pas, elle doit davantage être considérée comme un flux que comme un stock. Et il n'est pas certain que la notion d'investissement soit la plus appropriée pour la gestion d'un flux.

Toutefois, si l'on quitte le terrain de l'entreprise pour se placer dans un cadre plus large, celui d'un territoire, d'une branche professionnelle voire celui de la nation, alors la notion d'investissement ou de capital peut retrouver un sens. En effet, le résultat de l'investissement formation, la compétence, appartient davantage au salarié qu'à l'entreprise. De ce fait, lorsqu'une entreprise investit dans la formation, elle développe chez les salariés des compétences utilisables par d'autres. En d'autres termes, lorsqu'on investit en formation, cet investissement ne sera que partiellement utilisé par

l'entreprise mais à vocation à participer à l'évolution des individus, des branches ou des territoires. De ce point de vue il est par nature un investissement collectif et non un investissement individuel privé.

**C'est d'ailleurs cette analyse de l'investissement formation en tant qu'investissement collectif qui constitue un des soubassements de la mutualisation. Le fait de mutualiser, par l'intermédiaire des OPCA, des ressources pour la formation a un double effet : la mutualisation permet aux entreprises qui ont un besoin ponctuel d'investissement supérieur à leur capacité de trouver des solutions financières moins onéreuses que l'emprunt bancaire, et par ailleurs elle acte par une contribution généralisée le fait que toute entreprise forme toujours potentiellement pour toute entreprise, ce qui justifie un financement partagé.**

La notion d'investissement formation, loin de nous amener à privilégier la voie de l'accompagnement individuel des entreprises dans leur effort de formation, comme l'a fait en vain le crédit d'impôt entre 1998 et 2004, débouche par contre assez naturellement sur le maintien d'une mutualisation de ressources pour accompagner les investissements éducatifs dont la collectivité a besoin.

## **Conclusion**

A la fin des années 80, le débat sur l'investissement formation n'a guère été fécond car concentré au niveau de l'entreprise et insuffisamment appréhendé dans une perspective élargie tant dans son lien avec la notion de compétences que dans l'appréhension de la formation comme un bien public ou un bien privé collectif. Or si l'on s'en tient à considérer la formation comme un bien privé individuel, serait-il immatériel, c'est l'individu qui constitue le niveau pertinent et non l'entreprise car, in fine, c'est à lui qu'appartiennent nécessairement les compétences acquises du fait de la formation.

Raisonnement sur l'investissement formation de l'entreprise oblige donc à se positionner sur le niveau du bien public collectif ou du bien privé collectif. Cela oblige également à imaginer des mécanismes qui reviendraient à des bonus/malus dont la forme peut être diversifiée (crédit d'impôt, réduction de cotisations, apport de subventions ou de financements mutualisés...) mais qui auraient pour objectif de favoriser un investissement privé parce qu'il génère des effets positifs au plan collectif et parce que l'investisseur n'est pas certain de rentabiliser son investissement. C'est d'ailleurs sur ce fondement conceptuel que repose le FPSPP (Fonds paritaire e sécurisation des parcours professionnels).

Dans un tel débat, deux éléments ne devront toutefois pas être perdus de vue : le véritable enjeu peut être moins d'accompagner l'investissement formation que l'investissement dans les compétences et à ce titre il serait dommageable de ne pas prendre en compte dans tout mécanisme incitatif que les entreprises qui créent et maintiennent des emplois qualifiants par rapport à celles qui font le choix de la déqualification dans leur stratégie économique. De ce point de vue, l'approche formation paraît excessivement réductrice. En second lieu, le raisonnement sur l'investissement individuel de l'entreprise qui profite à la collectivité est transposable à celui du salarié qui engage des fonds personnels dans sa formation. Accompagner cet effort trouverait également du sens, d'autant que le débat sur l'investissement formation ne manquera pas de faire ressurgir la question de la transformation d'une obligation fiscale en cotisation sociale et donc de la participation des salariés à cet investissement.

En toute hypothèse quelles que soient les techniques financières choisies par les pouvoirs publics pour inciter les entreprises à s'engager dans la voie de « l'investissement formation », celles-ci ne pourraient pas faire abstraction du droit des salariés à la négociation collective sur leurs conditions de travail d'emploi et de formation professionnelle.

(1) « Comment investir en formation », Guy le Boterf, Pierre Durand-Gasselien et Jean-Marie Pechenart, Les Éditions d'Organisation, 1989

(2) « L'investissement formation : un mythe utile », Pierre Caspar et Alain Meignant, dans Education permanente n°95 d'octobre 1988

(3) « L'investissement intellectuel : essai sur l'économie de l'immatériel », Pierre Caspar, Christine Afriat, CPE (Centre de prospective et d'études)-Économica, 1988  
Lire l'AEF n° 162502 et n°162507 du 14 février 2012

(4) Voir Carnets de campagne n°1, l'AEF n°162875 du 21 février 2012

## **Chronique 6 : La Formation professionnelle dans le gouvernement Ayrault ou l'art de la synthèse**

Elle a été oubliée lors de l'annonce du Gouvernement de Jean-Marc Ayrault, mais réintroduite dans le décret officialisant la liste de ses membres. Michel Sapin est donc officiellement ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social. L'occasion de rappeler que le rattachement de la formation au ministère du Travail n'a pas toujours été la règle, mais également de tenter de donner des clés de lecture sur les effets de l'architecture gouvernementale sur les politiques de formation professionnelle. Cette 6e chronique des carnets de campagne se propose donc d'éclairer l'actualité à la lumière de l'histoire récente.

### **1. La formation professionnelle interministérielle**

Il est d'usage de prendre pour point de départ de notre système de formation professionnelle les lois du 16 juillet 1971. Nous remonterons un peu plus avant pour inclure l'action de Michel Debré dans l'histoire du positionnement de la Formation professionnelle au niveau gouvernemental. Car c'est au père de la Constitution de la Ve République que nous devons la loi de 1959 sur la promotion sociale, et surtout la loi de 1966 sur la formation professionnelle, qui a posé les bases d'une architecture institutionnelle de nature interministérielle. Dans cette organisation, le ministère de l'Education nationale jouait un rôle important puisque le secrétaire général de l'Education nationale présidait le groupe de hauts fonctionnaires placé sous l'autorité du Premier ministre qui avait en charge le pilotage de la politique de formation de l'Etat. Etaient ainsi recherchés deux objectifs : associer les différents ministères appelés à intervenir sur le champ de la formation professionnelle à une action coordonnée tout en réservant une place particulière à l'Education nationale pour établir un lien entre la formation initiale et continue.

Ce second objectif sera mis à mal par les lois de 1971. L'effet Mai 68 a conduit à la conclusion des accords de Grenelle puis à la négociation d'un accord national interprofessionnel sur la formation que reprendra la loi du 16 juillet 1971 portant sur la formation professionnelle continue dans le cadre de l'Education permanente. L'intervention des partenaires sociaux ramène la politique de formation sur les seuls actifs et le marché du travail. On ne peut dire que la construction du système s'est effectuée contre l'Education nationale. En revanche, il est évident que ce ministère s'est trouvé marginalisé tant par les objectifs que par les moyens mis en oeuvre pour construire un système de formation professionnelle continue cohérent.



Pour autant, le caractère interministériel sera conservé. La Délégation à la Formation Professionnelle est créée en 1971 et rattachée au Premier ministre. Il en ira ainsi jusqu'à l'arrivée de la Gauche au pouvoir en 1981.

## **2. Le Ministère de plein exercice**

Marcel Rigout, l'un des quatre ministres communistes du Gouvernement Mauroy, reste à ce jour le seul titulaire d'un titre de Ministre de la Formation professionnelle de plein exercice. La création d'un Ministère à part entière marque l'importance que la Gauche portait à ce sujet, prioritairement, mais pas exclusivement, pour lutter contre le chômage des jeunes. Tout ministre faisant sa loi, Marcel Rigout fera adopter le 24 février 1984 un texte qui est le pendant, en matière de formation professionnelle, de ce que les lois Auroux de 1982 et 1983 ont été pour le droit du travail.

Il convient de noter que la loi de 1984 sera précédée de deux accords nationaux interprofessionnels (1982 sur le congé individuel de formation et 1983 sur la formation des jeunes), marque de la volonté de poursuivre la dialectique accord - loi initiée au début des années 1970 et qui demeure alors le moteur de l'évolution du système.

## **3. L'annexion de la formation professionnelle par la politique de l'emploi**

Le tournant de la rigueur en 1984, qui voit la nomination de Laurent Fabius comme Premier ministre, va ouvrir un processus d'annexion de la formation professionnelle par le travail et l'emploi qui perdure près de trente ans plus tard.

En 1984, Michel Delebarre est le premier ministre à porter le titre de Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle. Logiquement, la Délégation à la Formation Professionnelle est rattachée en 1985 au ministère du Travail.

Avec la première cohabitation et le Gouvernement de Jacques Chirac en 1986, s'établira une formule appelée à devenir un classique : la création d'un Secrétariat d'Etat à la Formation professionnelle, confié en 1986 à Nicole Cathala, rattaché au Ministre du Travail, en l'occurrence Philippe Séguin. Michel Rocard conservera cette organisation en nommant André Laignel secrétaire d'Etat à la Formation professionnelle d'abord sous l'autorité de Michel Delebarre puis de Jean-Pierre Soisson. L'existence d'un secrétariat d'Etat, qui dispose de la DFP et des services extérieurs que sont les Directions Régionales de la Formation Professionnelle (DRFP) permet l'émergence d'une politique propre de formation. S'appuyant à la fois sur la décentralisation conduite en 1983 par Gaston Defferre et l'engagement du président de la République de créer un droit à la qualification pour tous, une politique de formation professionnelle est déployée avec des moyens financiers jamais atteints qui permettent de structurer une action régionale très partenariale.

La crise économique du début des années 90 va mettre fin à l'organisation qu'a générée le crédit formation. En 1991, Martine Aubry est ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, sans secrétaire d'Etat. La formation est étroitement assujettie à la politique de l'emploi. La configuration restera identique sous les gouvernements d'Edith Cresson et de Pierre Bérégovoy.

Cette mise sous tutelle de la Formation Professionnelle sera encore plus prononcée avec l'alternance politique. Si en 1993, dans le Gouvernement d'Edouard Balladur, est conservé un ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, confié à Michel Giraud, elle n'apparaîtra plus en tant que telle à partir de 1995 avec les gouvernements Juppé qui mettra en place, avec un intitulé très gaullien, un ministère du Travail, du Dialogue social et de la Participation. Conséquence logique de la disparition du Secrétariat d'Etat à la Formation professionnelle, en 1994, les DRFP seront rattachées au ministère du Travail par fusion avec les Directions Régionales du Travail et de l'Emploi pour donner les DRTEFP.

Après la disparition de la formation professionnelle des radars ministériels, c'est donc l'administration spécifique qui subit le même sort. Et fort logiquement, au niveau national, la Délégation à l'Emploi et la Délégation à la Formation Professionnelle fusionnent pour donner la DGEFP. L'inclusion de la formation professionnelle dans la politique de l'emploi n'a jamais été autant affirmée.

Le fait que le gouvernement Jospin recrée un secrétariat d'Etat à la Formation professionnelle confié à Nicole Péry ne modifiera pas l'architecture administrative mais permettra sans doute que les pouvoirs publics soient porteurs de la création, par coopération entre le secrétariat d'Etat et l'Education nationale, de la VAE en 2002.

Avec la nouvelle alternance et les Gouvernements Raffarin, la Formation professionnelle perd à nouveau toute représentation institutionnelle propre.

#### **4. Un bref passage à Bercy**

Le deuxième gouvernement Fillon voit la création d'un grand ministère de l'Economie et de l'Emploi confié à Christine Lagarde. Pour la première fois, la formation professionnelle qui est désormais une partie de la politique de l'emploi, se retrouve rattachée au ministère des Finances. La période correspond également à la mise en place de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) qui aboutira notamment à concentrer les services extérieurs de l'Etat et à la création des DIRECCTE en 2009 dans lesquelles seront incluses les DRTEFP. Mais l'expérience sera de courte durée et la Formation professionnelle retrouvera une structure ministérielle plus classique dans le dernier gouvernement Fillon avec un ministre du Travail et, sous sa tutelle, un ministre délégué à l'Apprentissage et à la Formation professionnelle.

Mais si le passage à Bercy a été bref, il se sera produit au moment de la genèse de la réforme de 2009 qui en conservera la marque d'une régulation financière plus que d'une véritable politique de formation, ce qui sera à la fois source de tensions avec les partenaires sociaux et de difficulté à établir une véritable gouvernance faute d'objectifs partagés. Mais peut-être le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV), créé en 2005, bridé dans un environnement institutionnel peu propice, prendra-t-il un nouvel essor dans cette nouvelle donne ministérielle.

#### **5. Le Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social**

L'intitulé finalement retenu pour le nouveau ministère en charge de la formation professionnelle, semble annoncer une synthèse entre des figures déjà connues. En premier lieu, la place faite au dialogue social et la promesse du nouveau président de la République d'inscrire dans la Constitution le principe de la consultation des partenaires sociaux en préalable à toute réforme sociale, voire celui d'autonomie de la négociation collective et de la gestion paritaire, semblent renouer avec la période de la dialectique accord - loi dans laquelle les partenaires sociaux ont à la fois l'initiative et un rôle d'innovation. En second lieu, est confirmé le lien indéfectible entre les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle. Il aurait été surprenant qu'il en fût autrement compte tenu du niveau et des perspectives de chômage, notamment des jeunes. Enfin, l'absence de ministre délégué peut être la marque de l'implication de plusieurs ministères sur le champ de la formation professionnelle : le Ministère de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique aura sans doute un rôle à jouer compte tenu de la volonté de renforcer les compétences des conseils régionaux dans ce domaine, de même que l'Education nationale dans une perspective de mieux gérer les transitions entre formation initiale, emploi et formation continue, mais également le ministère des Sports et de la Jeunesse en charge de l'éducation populaire.

## **Conclusion**

Une mise en perspective historique, au cours des cinquante dernières années, de la place de la formation professionnelle au sein des différents gouvernements, nous offre des clés de compréhension de la place et de la fonction qui peuvent être siennes. Longtemps interministérielle, la formation professionnelle s'est au fil des ans rattachée à l'emploi de manière toujours plus étroite. Dans cette évolution, deux exceptions. Les deux débuts de septennat de François Mitterrand ont vu la création, en 1981 d'un ministère à part entière et en 1988 d'un secrétariat d'Etat assez largement autonome et porteur d'une politique propre. Mais si la Gauche a souvent reconnu une place plus importante à la Formation Professionnelle, c'est aussi elle qui a lancé le mouvement de rapprochement avec l'emploi en 1984 et l'a fortement amplifié avec Martine Aubry en 1991. La configuration du ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, dans cette perspective, apparaît comme une tentative de synthèse entre les différents courants. Mais il paraît que telle est la marque du nouveau président de la République.

## **Chronique 7 : Administrer des publics et des statuts, ou enfin gérer des parcours ?**

La formation professionnelle s'est invitée dans la campagne présidentielle sous l'angle quasi-exclusif de la formation des demandeurs d'emploi. Erigée en priorité absolue par l'ancien Président de la République, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi est également à classer au rang des urgences pour plusieurs organisations syndicales. On doute que la situation de l'emploi amène le Gouvernement à prendre une position différente. Pourtant, poser la question de la formation professionnelle à partir de la situation de l'emploi et surtout de celle du chômage, en l'organisant de manière à ce qu'elle concentre ses moyens sur les personnes en recherche d'emploi, serait sans doute tout à la fois une erreur d'analyse, un retour en arrière et la source d'une moindre efficacité globale du système. Cette 7e chronique des Carnets de campagne s'attache à démontrer pourquoi il serait contreproductif de perdre le fil de la construction du système de formation à partir de la notion de parcours professionnel pour en revenir à une approche par public et par statut.

### **1. Dépasser les logiques de public**

Notre système de formation professionnelle est structuré par les problématiques liées à la formation des salariés, qui a constitué son creuset originel. Il faut dire qu'en 1971 on comptait à peine 400 000 demandeurs d'emploi. Mais très rapidement, en devenant un outil de la politique de l'emploi et de la lutte contre le chômage, la mise en oeuvre de la formation professionnelle a dérivé vers une approche statutaire et par public. Les jeunes pour les premiers « Plans Barre », les demandeurs d'emploi de longue durée au cours des années 1980 avec l'aggravation du chômage, puis les bénéficiaires des minima sociaux, les femmes isolées, les travailleurs handicapés, etc.

Cette segmentation administrative des bénéficiaires de la politique de formation professionnelle permettait au niveau central, l'Etat dont relève la politique de l'emploi, de gérer les priorités à partir d'enveloppes « physico-financières » ciblant les publics considérés comme prioritaires ou les plus fragilisés. Cette logique technocratique qui voudrait que la qualité du pilotage de l'action publique soit proportionnelle à la finesse des critères d'attribution des fonds se heurte très vite à des situations sociales qu'elle est impuissante à saisir. C'est ainsi que l'on vit les personnels du service

public de l'emploi, et les bénéficiaires eux-mêmes, arbitrer entre le critère à privilégier lorsque le demandeur en cumulait plusieurs. C'est ainsi que des chômeurs entendirent des discours aussi absurdes que : « si vous êtes femme isolée votre rémunération sera plus élevée que si vous êtes demandeur d'emploi de longue durée en fin de droits, on va cocher la première case ». Ce discours entre pourtant parfaitement dans la rationalité du pilotage du système de formation par l'approche « publics ». Pas certain qu'il soit compréhensible et qu'il ne contribue pas à une perte de sens, chacun étant ramené de fait à une catégorie administrative préétablie.

Autre limite de cette logique, les effets de seuil : s'entendre dire que l'on ne peut accéder à la formation parce qu'on a que onze mois de chômage et qu'on est demandeur d'emploi de longue durée prioritaire à partir de douze peut conduire à douter de la pertinence de l'action qui est censée être conduite en votre faveur. Redéployer des moyens de la formation professionnelle dans une stricte logique de publics et s'attacher à qualifier au plus près les publics qui pourront bénéficier de moyens nouveaux, c'est sans doute la pire solution qui se puisse adopter pour l'avenir de notre système de formation professionnelle.

## **2. Dépasser les frontières du contrat**

Le contrat de travail offre un support qui permet de construire des droits d'accès à la formation professionnelle. En l'absence de contrat de travail, les partenaires sociaux et le législateur n'ont jamais très bien su comment aborder la question des droits des personnes. Le régime d'assurance chômage, sur le modèle de la prévoyance, offre garanties et services à ses cotisants, mais il peine à créer des droits mobilisés à l'initiative de son titulaire. Dès lors que l'on s'éloigne du contrat, les droits deviennent moins solidement établis. Plusieurs exemples en attestent : la première se trouve dans la suppression, au milieu des années 80, du Stage d'initiation à la vie professionnelle (SIVP). La fiction du stage ne résistait guère au placement en situation réelle de travail comme l'ont démontré les juges (le contentieux de l'époque pourrait d'ailleurs utilement être consulté en ce qui concerne le droit applicable aux stages en général). La seconde pourrait être représentée par la création du Contrat de transition professionnelle (précurseur du Contrat de sécurisation professionnelle) qui a nécessité la mise en place d'une structure relais pour préserver le contrat de travail et le statut de salarié pendant le reclassement. La troisième enfin peut être recherchée dans le DIF portable : sa mise en oeuvre dans le cadre du contrat de travail est nettement plus favorable pour le bénéficiaire que dans le cadre de la portabilité des droits.

Quelles que soient les difficultés pour garantir l'accès à la formation professionnelle aux marges du contrat de travail, il faut noter l'effort des partenaires sociaux et du législateur, depuis 2003/2004 et plus particulièrement depuis les accords sur la modernisation du marché du travail (11 janvier 2008) puis sur la formation professionnelle tout au long de la vie et la sécurisation des parcours professionnels (7 janvier 2009), pour dépasser la notion de statut et mettre en place des continuum de droits afin de garantir l'accès à la formation professionnelle quel que soit le statut.

Cette action de prise en compte des parcours et trajectoires est d'autant plus nécessaire que la population des demandeurs d'emploi peut être appréhendée à la fois en stock (nombre de demandeurs d'emploi à un moment donné) mais également en flux (nombre d'entrées/sorties à Pôle emploi). De ce point de vue, sur les douze derniers mois, on comptabilise un peu plus de 500 000 inscriptions nouvelles à Pôle emploi et autour de 450 000 sorties. Soit un flux de près d'un million de personnes qui ont changé de statut en cours d'année. Pour les demandeurs d'emploi actuellement inscrits à Pôle emploi, la durée moyenne d'inscription est de 13 mois. Il pourrait donc être judicieux de ne pas raisonner de manière abstraite et purement quantitative à partir de stocks (3 millions de demandeurs d'emploi, 500 000 offres d'emploi non satisfaites, etc.) mais de travailler sur les flux tout en prenant en compte plusieurs considérations trop souvent négligées :

- La formation ne crée pas l'emploi, même si elle peut renforcer les possibilités d'y accéder ;

- Les trajectoires des personnes, leur parcours, s'effectue moins sur le marché du travail considéré quantitativement que sur un territoire en fonction des possibilités réelles d'accès à l'emploi ;
- La mobilité géographique est d'autant plus faible que l'est également la qualification, ce qui invalide nombre d'ajustements quantitatifs qui n'ont plus de sens dès lors qu'on les rapporte aux périmètres réels de mobilité.

C'est donc sans doute dans la construction de solutions situées aux marges du contrat de travail et fortement territorialisées que se situe la clé de l'articulation entre la nécessité de faciliter l'accès à la formation des demandeurs d'emploi et l'exigence de situer cet accès dans un ensemble cohérent de droits garantis à l'individu.

### **3. Dépasser les frontières du statut d'activité**

Les partenaires sociaux représentent les salariés et les demandeurs d'emploi, dont ils définissent par la négociation les garanties sociales. Le champ du travail indépendant (artisans, commerçants, industriels, professions libérales, agriculteurs...) ne relevant pas de la négociation sociale, il n'est pas inclus dans la régulation paritaire. De ce fait, ce ne sont pas les OPCA qui gèrent le financement de la formation pour les travailleurs indépendants mais les Fonds d'Assurance Formation de travailleurs non-salariés. Nous retrouvons ici l'approche institutionnelle et statutaire qui appréhende les statuts comme des états et non comme des flux.

En effet, outre les cumuls d'activité de plus en plus fréquents (favorisés par le statut d'auto-entrepreneur), les travailleurs indépendants sont souvent des anciens salariés (ou demandeurs d'emploi) et il n'est pas rare qu'ils reprennent une activité salariée lorsqu'ils décident d'arrêter, ou de céder, leur activité.

Du point de vue de la formation professionnelle, cette césure entre salariés et non-salariés s'avère peu pertinente. D'une part elle ne prend pas en compte les passages d'un statut à l'autre, d'autre part elle rend complexe l'organisation d'une formation destinée à la fois au chef d'entreprise et à un ou des salariés. Enfin elle oublie que plus un chef d'entreprise est formé, plus il a tendance à former ses collaborateurs.

Un exemple à travers la portabilité du DIF : celle-ci ne valant que si l'on est salarié ou demandeur d'emploi, elle ne bénéficiera pas à l'ancien salarié qui crée son activité et voudrait utiliser les droits acquis en tant que salarié pour se former (seule exception : les 4 bénéficiaires de l'aide à la création d'entreprise qui demeurent inscrits à Pôle emploi pendant les premiers mois d'activité). Sans doute faudrait-il dépasser les logiques institutionnelles et statutaires et considérer que de plus en plus souvent les parcours emprunteront des chemins non linéaires, mais aussi que le rythme de circulation des flux (salariés, demandeur d'emploi, non-salarié) devrait s'accélérer. Reste à trouver l'opérateur capable de réguler un tel système.

### **4. Définir un opérateur pertinent**

A ce jour, les OPCA sont les seuls organismes à disposer d'une légitimité et d'une capacité à intervenir sur l'intégralité, ou presque, du parcours d'une personne sur le marché du travail.

La réserve tient au fait que la formation des non-salariés continue à relever des Fonds d'Assurance Formation de travailleurs indépendants, puisque rien ne justifie que la gestion paritaire s'empare de cette question dès lors qu'elle est abordée en termes statutaires. Si elle l'était de manière plus dynamique, en terme de flux, les travailleurs indépendants pouvant être également des salariés ou d'anciens ou futurs salariés, il ne serait pas illogique ni illégitime que la gestion paritaire puisse, dans une économie de moyens et un souci d'efficacité, gérer également les ressources consacrées à la formation des travailleurs non-salariés.

Aucune autre institution n'est en capacité d'intervenir sur l'ensemble du parcours professionnel des actifs : Pôle emploi réserve son action aux demandeurs d'emploi, les Chambres consulaires interviennent auprès des chefs d'entreprises ou en tant qu'opérateur de formation, les Conseils régionaux n'ont pas de légitimité particulière s'agissant des salariés, etc.

Adossé aux Observatoires Paritaires des Métiers et des Qualifications, les OPCA sont en capacité d'avoir des diagnostics sur les activités et l'emploi tant au niveau national que local. Ils ont la capacité de conduire des diagnostics individuels ou collectifs, territoriaux ou nationaux, de branche ou interbranches, en matière de compétences, d'emploi et de formation. Ils possèdent la configuration parfaite pour constituer les pivots d'un système de formation professionnelle davantage basé sur la notion de parcours professionnel.

## **Conclusion**

La notion de parcours professionnel a émergé lentement du dispositif de formation professionnelle. Elle commence à prendre depuis quelques années, une dimension nouvelle. Elle est reconnue tant par la loi que par la jurisprudence et offre un cadre d'action pertinent pour la gestion de la formation dans une perspective dynamique.

Si l'on en revenait à une approche exclusivement statutaire, à partir d'une priorité pour la formation des chômeurs, il est évident que le risque d'un retour en arrière serait majeur. Au contraire, il semble urgent de développer et d'amplifier la notion de parcours professionnel et d'inviter les partenaires sociaux à se poser les questions de formation professionnelle en premier lieu à partir de cette notion. C'est donc davantage un travail de structuration du système de formation à partir des parcours professionnels qui constitue l'urgence, que le retour à la segmentation de ce système par une approche par public. De ce point de vue, la capacité du système à gérer des moyens disponibles pour tous les actifs, la capacité à mieux garantir la transférabilité de droits qui ne doivent pas être remis en cause par un changement de statut, la gestion des phases de transition, constituent autant d'objectifs possibles pour une évolution du système de formation. Si ces questions sont correctement traitées, elles aboutiront d'ailleurs à ce que la formation des demandeurs d'emploi s'en trouve facilitée.

## **Chronique 8 : Pour une reconnaissance de l'autonomie des partenaires sociaux, et de ses limites, en matière de formation professionnelle**

### **1. Bref état du droit positif**

Le dernier quinquennat s'est achevé par l'anathème jeté sur les partenaires sociaux et de manière plus générale sur les corps intermédiaires, le nouveau s'ouvre par une volonté affichée de réhabilitation de leur rôle allant jusqu'à la sacralisation du dialogue social dans la constitution. Cette nouvelle orientation politique s'appliquera nécessairement au domaine de la formation professionnelle qui, depuis plus de 40 ans, se construit sous l'égide des diverses dimensions du concept de dialogue social : la négociation collective, la gestion paritaire, la concertation entre les différents acteurs concernés par un même sujet (État région...). Cette nouvelle donne politique trouvera sans doute un écho dans le cadre de la commission formation de la conférence sociale de juillet prochain. Sans préjuger de l'issue des débats qui seront engagés à cette occasion, on peut d'ores et déjà identifier des questions à résoudre, dont certaines devraient l'être à court terme, c'est-à-dire à droit quasi constant, en vue de corriger des errements du quinquennat qui s'achève. Toutes les autres devraient l'être à plus long terme après un temps de réflexion permettant une « Refondation » des rapports entre le droit de la négociation collective et de la gestion paritaire qui

relèvent de « l'autonomie contractuelle », et celui de la formation tout au long de la vie qui ne relève que partiellement de cette sphère d'autonomie.

Rappelons au préalable la définition du dialogue social donnée par le BIT : celui-ci « *inclut toutes formes de négociation, de consultation ou simplement d'échange d'informations entre représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs sur des questions d'intérêt commun liées à la politique économique et sociale. Il peut se présenter sous la forme soit d'un processus tripartite, dans lequel le gouvernement serait officiellement partie au dialogue, soit de relations bipartites impliquant uniquement la main-d'oeuvre et la direction (ou les syndicats et les organisations d'employeurs), avec ou sans la participation indirecte du gouvernement. La concertation peut être informelle ou institutionnalisée, mais le plus souvent elle est les deux à la fois. Elle peut avoir lieu au plan national ou régional ou au niveau de l'entreprise. Enfin, elle peut être interprofessionnelle, sectorielle, ou une combinaison des deux* ».

Le droit positif français connaît ces diverses formes de dialogue social qui font l'objet de pratiques intenses notamment dans le domaine de la formation professionnelle. La question posée est d'ailleurs plutôt celle de la prolifération des instances mal coordonnées de concertation à tous les niveaux que d'un déficit. (Cf rapport Gérard LINDEPERG) En revanche la question des relations qualifiées de bipartites par le BIT, c'est-à-dire entre organisations syndicales de salariés et d'employeurs, qui s'exprime par la voie de la négociation collective ou de la gestion paritaire pose question en raison de l'interférence permanente des pouvoirs publics dans la sphère d'autonomie. Or celle-ci est reconnue par le droit positif français qui régit cette question. En effet l'article L. 2221-1 qui traite de l'objet et du contenu des conventions et accords collectifs de travail spécifie que le livre deuxième du Code du travail « définit les règles suivant lesquelles s'exerce le droit des salariés à la négociation collective de l'ensemble de leurs conditions d'emploi, de formation professionnelle et de travail ainsi que de leurs garanties sociales. » Ainsi, la formation professionnelle est bien « un objet à part entière » du droit des salariés à la négociation collective.

Mais celui-ci peut également s'exercer à propos du lien emploi formation ainsi que du concept de « garanties sociales » qui englobent l'assurance-chômage, les retraites complémentaires mais également l'éducation permanente. (Voir références aux travaux parlementaires de Joseph Fontanet quand il était ministre du Travail, 1969-1972). Toutefois, la formation professionnelle demeurant, comme l'a posé la loi de 1971, une obligation nationale à laquelle concourent différents acteurs (C. trav., art. L. 6111-1) dont l'Etat, se pose la question de l'articulation entre l'intervention privée et celle de la puissance publique. Cette articulation est organisée par l'article premier du code du travail consacré au dialogue social qui soumet « tout projet de réforme envisagée par le gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives de travail l'emploi et la formation professionnelle et qui relèvent du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle [...]. À une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatifs au niveau national et interprofessionnel et en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation ».

Cette articulation entre la loi et la négociation n'est pas qu'un principe général. D'autres textes particuliers du Code du travail renvoient à la négociation sur la formation professionnelle, soit de manière directe (négociation triennale de branche, négociation pour la création des OPCA), soit en lien avec d'autres thématiques (GPEC, seniors, égalité professionnelle hommes/femmes, etc.).

Au fond, cette dialectique entre l'accord et la loi n'est qu'une traduction du principe civiliste qui est la base même du droit des contrats qu'il fonde presque entièrement et qu'exprime l'article 1134 du Code civil : « Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites ». Autrement dit, quel que soit le degré d'autonomie du contrat, ou de l'accord collectif, il tire sa légitimité et sa force de l'ordre juridique légal au sein duquel il s'inscrit.



Cet ordre juridique reconnaît d'ailleurs déjà une valeur constitutionnelle au droit des salariés à la négociation collective. La doctrine considère en effet que ce droit à la négociation s'inscrit dans un principe énoncé par le Préambule de la Constitution de 1946, auquel le Conseil Constitutionnel reconnaît valeur constitutionnelle, selon lequel « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises. »

**La légitimité du droit des salariés à la négociation collective dans le domaine de la formation professionnelle ainsi que celle de la gestion paritaire de cette même formation considérée comme une « garantie sociale » sont donc solidement établies. En revanche la cohérence entre cet objet singulier qu'est la formation tout au long de la vie et les principes et techniques de la négociation collective n'a jamais été véritablement pensée. Il en est résulté à l'occasion des dernières réformes de 2004 et 2009 des conflits de logique et des incohérences renforcées par une doctrine administrative étrangère voire hostile à la culture de la négociation collective.**

## **2. Identification des questions à clarifier à court terme et à droit quasi constant.**

Le difficile dialogue entre l'État et les partenaires sociaux en matière de formation professionnelle s'est cristallisé sur la réforme des OPCA. Tant l'attitude de l'administration du travail (DGEFP), qui a souvent agi de manière autoritaire et unilatérale, que ses positions quant à l'articulation entre la loi et la négociation, ont contribué à créer un climat de défiance. Celui-ci a été conforté par la nouvelle ponction, opérée par la loi de finances, sur la trésorerie du FPSPP alors même que des députés de l'ancienne majorité avaient veillé lors du vote de la loi du 24 novembre 2009 à prévenir toute tentation en excluant le recours à un tel prélèvement. Sur ces différents points, une évolution sensible peut être mise en oeuvre à droit constant, ou presque.

Tout d'abord en matière de gouvernance des OPCA, de gestion paritaire et plus globalement des relations entre les OPCA et l'administration, la fin de l'année 2012 peut être l'occasion, dans le cadre du suivi des Conventions d'Objectifs et de Moyens (COM) d'amender celles qui méritent de l'être en sortant de la stricte logique de régulation financière pour entrer dans une relation plus partenariale sur des objectifs communs et des moyens associés. Une telle évolution reconnaîtrait notamment que les OPCA rendent des services à la fois en espèces et en nature comme le Conseil d'État a eu l'occasion de le préciser. Les objectifs communs pourraient être définis dans le cadre de la Conférence sociale.

En second lieu, s'agissant de l'articulation entre la négociation collective, l'intervention de l'État et la gestion paritaire, l'administration pourrait revoir sa position dogmatique qui consiste à dénier aux partenaires sociaux toute possibilité de négocier des contributions conventionnelles distinctes de l'obligation fiscale et situées au-delà de celle-ci. Pourrait ainsi s'ouvrir un espace de négociation autonome qui viendrait toute à la fois conforter, par des ressources nouvelles, l'effort national de formation professionnelle mais également la gestion paritaire de la formation.

Plus largement, l'ensemble du système de gestion paritaire trouverait avantage à ce que les relations entre Etat et OPCA s'inscrivent dans une dynamique favorisant l'innovation, l'expérimentation et le partage d'objectifs, plutôt que de vouloir ramener des organismes paritaires à de simples auxiliaires du fisc et de l'action publique. Enfin, la loi de finances pourrait être l'occasion de « sanctuariser » officiellement les ressources du FPSPP, sachant que, par ailleurs, il faudra trouver une solution pérenne à la question de l'AFPA sans utiliser les palliatifs de ponctions dans les fonds paritaires.

Sur toutes ces questions, la Conférence sociale pourrait être l'occasion d'impulser une nouvelle dynamique au dialogue social.

### **3. Identification de questions de fond relevant de la place et du rôle des partenaires sociaux dans le champ de la formation professionnelle tout au long de la vie.**

La mise en cohérence du droit de la négociation collective et de celui de la formation professionnelle tout au long de la vie passe par une exigence propre aux deux champs, celui de la définition de la représentativité patronale.

2013 verra le premier aboutissement de la réforme de 2008 relative à la représentativité des organisations syndicales. Dans toutes les branches professionnelles et au niveau interprofessionnel, seront connues les organisations représentatives et leur poids respectif. Cette mise en ordre étant faite, il sera difficile de différer encore la définition des conditions de la représentativité patronale et de l'établissement de son champ. Cette question est de nature à emporter plusieurs incidences dans le champ de la formation professionnelle :

- En premier lieu elle exigera de définir enfin ce qu'est une organisation patronale interprofessionnelle et de régler la question des demandes de représentativité de l'UNAPL ou de l'USGERES ;
- En second lieu elle identifiera les organisations en capacité de conclure des accords et de siéger dans les organismes paritaires ;
- En troisième lieu elle aura nécessairement un rôle dans l'évolution du périmètre des OPCA, puisqu'il est peu probable que le mouvement brownien issu de la loi de 2009 s'interrompe de lui-même ;
- Enfin une claire définition des critères de représentativité est sans doute une condition préalable à un mouvement plus large de concentration de branches professionnelles sur des bases nouvelles, dessinant ainsi un nouveau cadre pour la mise en place d'Observatoires Professionnels des Métiers et Qualifications et de CPNE ou pour la négociation triennale sur la formation.

Sur le plan de la négociation collective, si la Conférence sociale est le prélude à une régionalisation de la formation professionnelle, il sera nécessaire de s'interroger sur les conditions de mise en place de la négociation collective de quatrième niveau, c'est-à-dire la négociation interprofessionnelle territoriale. Face à des régions dont les compétences pourraient être renforcées, l'outil juridique de la négociation territoriale peut constituer un levier précieux. Encore faut-il que, dans un pays dont ce n'est pas la tradition, les partenaires veuillent bien s'en emparer.

Le catalyseur de cette négociation de niveau territorial pourrait être trouvé dans le concept de parcours professionnel. Si ce terme n'est qu'un ornement décoratif destiné à donner un peu plus d'allure à des textes qui en sont dépourvus, il perdra rapidement de son intérêt. Il importe donc de lui donner une traduction juridique opérationnelle et d'en faire une catégorie opérante, c'est-à-dire qui permette de qualifier des situations et de fonder des droits. Les parcours se jouant, pour l'essentiel et pour les personnes qui en ont le plus besoin, essentiellement au niveau des territoires, sans doute y a-t-il ici un champ d'innovation disponible sur lequel une fertilisation croisée serait la bienvenue.

Ces différentes thématiques visent à identifier et conforter des périmètres d'action pour l'autonomie des partenaires sociaux. Mais tous les domaines de la formation professionnelle ne sauraient bien entendu relever dans leur totalité de la sphère de l'autonomie contractuelle. En effet, la formation tout au long de la vie doit être considérée tout à la fois comme un bien public relevant de la responsabilité de la puissance publique, comme un bien privé collectif relevant des rapports de travail et donc des partenaires sociaux, mais également comme un bien privé personnel qui relève de la vie privée de chacun d'entre nous. (Voir AEF carnets de campagne 1, dépêche AEF n°163731.).

Si la question du compte épargne formation, évoquée pendant la campagne présidentielle, est abordée lors de la Conférence sociale, nous ne serons pas dans le domaine de l'autonomie contractuelle mais au contraire dans celui de l'action publique, à titre principal, avec une place à définir pour les mécanismes conventionnels et la gestion paritaire. Ce chantier du compte épargne formation pourrait être le prétexte pour revisiter les rôles de chacun dans le cadre de cette triple logique de bien public, de bien privé collectif et de bien privé individuel.

## **Conclusion**

**En matière de formation professionnelle, la Conférence sociale peut se donner des objectifs de court terme : améliorer les relations entre l'administration et les partenaires sociaux, notamment en ce qui concerne la gestion paritaire, et installer des dynamiques d'innovation sociale. Cette action n'est pas principalement d'ordre juridique. Elle consiste à ne plus voir les partenaires sociaux comme les délégués du fisc à qui ils doivent rendre des comptes, mais comme un partenaire doté d'une capacité d'action autonome.**

**A moyen terme, c'est en clarifiant les questions liées à la représentativité patronale que l'on règlera nombre de difficultés actuelles tenant au manque de cohérence entre le droit de la négociation collective et celui de la formation tout au long de la vie.**

**Enfin, la Conférence sociale devra poser la question du dialogue social de niveau territorial, tant sur le plan de la négociation collective que de celui de la gestion financière, le tout dans une logique permettant d'articuler branche et territoire. Le concept de parcours pourrait fournir un cadre structurant pour de telles évolutions à condition d'acquiescer une consistance juridique qu'il n'a pas encore.**

Jean-Marie Luttringer – Jean-Pierre Willems

