

## L'ANI du 7 janvier 2009: un grand pas vers l'autonomie conventionnelle

### I. Un succès de la démocratie sociale

1. Au plan politique, l'acte II de la réforme de la formation qui vient de trouver son expression dans le nouvel ANI (accord national interprofessionnel) sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels, représente un succès pour la démocratie sociale. Les partenaires sociaux, ont en effet, joué le jeu à fond et loyalement, pour la seconde fois après l'ANI du 11 janvier 2008, des nouvelles règles du dialogue social posé par l'article 1<sup>er</sup> du Code du Travail.

Dans un délai court, ils ont participé à un processus de concertation multipartite qui a débouché sur le rapport Ferracci et engagé une négociation en bonne et due forme au niveau national interprofessionnel. Alors que la même procédure en vigueur au niveau européen donne un délai de neuf mois aux partenaires sociaux pour conclure un accord, la négociation de cet ANI aura été bouclée en trois mois, en tous les cas pour l'essentiel. En réalité, les négociations sur la formation, comme d'ailleurs celle de la modernisation du marché du travail, s'inscrivent dans un processus continu qui est le propre du droit flexible de la négociation collective, à l'inverse du droit législatif et réglementaire incontournable pour fixer les principes généraux et les limites de l'ordre public social, mais contre productif lorsqu'il interfère dans les rapports de droit privé entre employeurs et salariés.

2. La maîtrise du processus de négociation s'exprime également par la continuité entre l'ANI de 2003 et celui de 2009 (acte II de la réforme). En effet, l'ANI du 5 décembre 2003 n'est remis en cause ni dans ses principes ni dans ses modalités. Il est au contraire bonifié par la prise en compte des diverses conclusions de l'évaluation conduite en 2007 mais aussi par l'apport des multiples rapports qui ont jalonné l'année 2008, ainsi que par les invitations formulées par le gouvernement dans sa note de juillet 2008. Ainsi, la sécurisation des parcours professionnels, l'ouverture aux publics les plus fragilisés, aux demandeurs d'emploi et aux personnes en insertion sont-ils amplement pris en compte ainsi que l'investissement dans la formation pour les PME TPE.

Le nouvel ANI montre que, loin d'être à bout de souffle à la dérive, et source de gabegie, le système de formation professionnelle, **pour la part qui relève de la responsabilité politique et juridique des partenaires sociaux** ne manque pas de souffle, ni d'ambition et que sa « gouvernance » sort renforcée du processus de

négociation. Ce qui est un apport essentiel mais qui ne préjuge en rien de l'appréciation qui peut être portée sur son contenu.

## II. Le nouvel ANI apporte une réponse sans détour à la question de la « gouvernance » du système de formation professionnelle

3. Rappelons que la « gouvernance » est l'art de gouverner en coordonnant l'intervention de multiples acteurs.

Il faut bien reconnaître que cet art n'est que peu pratiqué dans notre culture jacobine. L'État décentralise et délègue des compétences (Région, Partenaires sociaux), mais n'a de cesse que de reprendre la main. Par ailleurs, la légitimité des « partenaires » impliqués dans la gouvernance est de nature différente. Seuls l'État et les partenaires sociaux jouissent d'un pouvoir normatif opposable aux salariés et aux employeurs, ce qui les distingue des Conseils régionaux pourtant élus au suffrage universel et investis par la loi d'une compétence de plein droit en matière de formation, et surtout des divers prestataires de service, Éducation nationale (DAFCO, GRETA), chambres consulaires, offreurs de formation privés...

4. L'apport du nouvel ANI à la question de la « gouvernance » est remarquable en ce qu'il annonce clairement ce qui relève de la responsabilité politique et juridique pleine et entière des partenaires sociaux, en ce qu'il explicite la façon d'exercer cette responsabilité et en ce qu'il décrit les objectifs et les modalités sur la base desquelles des relations contractuelles peuvent se construire avec les autres partenaires du système de formation professionnelle, en particulier le pôle emploi et les Conseils régionaux.

Ni tripartisme, ni multipartisme indifférencié mais autonomie de la négociation collective et de la gestion paritaire pour ce qui concerne les domaines de compétence découlant de la constitution et de la loi, à savoir le droit constitutionnel des travailleurs à la participation qui se décline dans les droits du salarié à la négociation collective notamment de la formation professionnelle et des garanties sociales.

5. La gouvernance paritaire dont se réclame l'ANI repose sur l'adaptation des règles du droit commun de la négociation collective et de la gestion paritaire aux spécificités de l'activité de formation et des activités connexes, qui s'y rattachent. **Il n'y a donc pas de droit spécifique de la négociation collective appliqué à la formation, simplement des spécificités justifiées par l'activité et par les règles de financement.**

L'ANI rappelle et précise comment s'articulent les niveaux de la négociation collective, comment s'organise la chaîne de prise de décision entre l'ANI, les accords de branche ou interprofessionnels à défaut, les décisions des CPNE (commissions paritaires nationales de l'emploi) et des CPNAA (commissions paritaires

nationales d'application de l'accord), les décisions des conseils de gestion des Opca et Opacif.

Le nouveau texte apporte des précisions à propos notamment de la négociation interprofessionnelle territoriale qui ne saurait comporter de dispositions « normatives ». Ce niveau est de fait dévolu au « dialogue social de projet » mais il peine à se déployer en dépit des encouragements des DRTEFP (directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle). Peut-être l'enjeu de la sécurisation des parcours au niveau territorial (accompagnement des parcours de mobilité transversale) lui permettra-t-il de prospérer à l'avenir.

Il apporte une réponse à la question soulevée par les dispensateurs de formation, de l'insuffisante information relative aux décisions des CPNE sur les critères et priorités de financement, adoptés par les Opca, en introduisant des procédures de publicité.

De nombreuses dispositions thématiques renvoient à la prise en compte de la dimension transversale des qualifications. Certes, la branche demeure l'épicentre de la négociation sur ces thèmes mais la volonté de prise en compte de la transversalité des compétences est manifeste.

6. La gestion paritaire a proprement parlé fait également l'objet de nombreuses précisions : au CPNFP (Comité paritaire national pour la formation professionnelle), aux CPNE, aux Copire (commissions paritaires interprofessionnelles régionales pour l'emploi) revient un rôle **d'orientation des politiques**, au FUP (Fonds unique de péréquation) devenu FPSPP (Fond paritaire de sécurisation des parcours professionnel), aux Opca et Opacif **un rôle plus opérationnel** de mise en œuvre de ces orientations.

Les rapports CPNE-Opca déjà rodés sont précisés, il est rappelé que la Copire n'est pas une instance de concertation publique ou multipartite, mais bien un outil des partenaires sociaux, qui n'a ni compétence normative ni de gestion, mais d'impulsion d'étude et de coordination.

7. La vraie novation réside dans l'accroissement des compétences du CPNFP et la subordination du FPSPP aux orientations politiques du CPNFP (qui rappelons-le est l'émanation des signataires de l'ANI). Le bicéphalisme de fait qui tenait lieu d'instance de pilotage du système paritaire de formation évolue vers un pilotage politique affirmé, par le CPNFP s'appuyant sur le FPSPP comme bras séculier. Les pouvoirs publics qui de fait contrôlaient les flux financiers de la formation au sein du FUP l'entendront-ils de cette oreille ? Le CPNFP disposera-t-il de moyens techniques et humains à la hauteur des ambitions affichées ? La mise en place concrète de ce schéma d'organisation le dira. Quoi qu'il en soit, il traduit une volonté sans ambiguïté des partenaires sociaux d'assumer les responsabilités qui sont les leurs dans la gouvernance paritaire d'un système de formation, fondé sur l'autonomie contractuelle.

8. Quant à la gouvernance « externe », elle repose sur le conventionnement avec des partenaires « qualifiés » : Conseils régionaux, Pôle emploi, et le cofinancement des projets communs. Ni tripartisme donc, ni multipartisme par exemple sous la forme de fonds de sécurisation des parcours interinstitutionnel régional proposé par la DGEFP (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle) en son temps. La sécurisation des parcours, c'est-à-dire l'accompagnement des mobilités qui est l'objet central de l'ANI, concerne certes aussi bien l'État que les régions que le Pôle emploi. Le choix de la gouvernance paritaire, comme traduction de l'autonomie contractuelle, est considéré par les signataires de l'ANI comme source d'efficacité par une clarification des responsabilités de chacun.

Il est assez naturel que les partenaires sociaux, au vu de leur champ de compétence auprès des salariés et demandeurs d'emploi, soient en charge de l'opérationnalisation de la sécurisation des parcours professionnels, avec l'appui des régions au nom de leur compétence de principe en matière de formation sur leur champ territorial et de l'État en tant que garant de l'égalité républicaine.

### **III. La force juridique de l'ANI**

9. La force juridique d'un accord collectif, c'est-à-dire son opposabilité à des tiers, notamment les employeurs, peut résulter de plusieurs mécanismes juridiques propres au droit de la négociation collective : l'extension, l'élargissement ou la reprise totale ou partielle par la loi. Au préalable, les partenaires sociaux devront se livrer à la transposition du nouvel ANI, dans celui du 5 décembre 2003, qui reste toujours en vigueur, et ceci à droit constant. Il s'agit en quelque sorte du même travail que celui qui a été entrepris pour la recodification du code du travail. Ni la procédure d'extension (article L.2261-15 du code du Travail) ni celle de l'élargissement (article L.2261-17,3e) ne donneront à l'ANI une force obligatoire « erga omnes ».

10. Ces techniques juridiques soulèvent à cet égard la délicate question de ce qu'il est convenu d'appeler « le champ et le hors champ ». La procédure d'extension ne peut concerner que des secteurs de l'industrie et du commerce dans lesquels le Medef, la CGPME et l'UPA ont démontré leur représentativité, ce qui n'est pas le cas général. Elle aura pour effet de rendre applicable l'ANI aux entreprises de ces secteurs non adhérentes à ces organisations patronales. Elle ne peut englober le hors champ c'est-à-dire l'agriculture, les professions libérales, l'économie sociale. Il en va de même de l'élargissement qui suppose une « carence » des organisations de salariés ou d'employeurs se traduisant par une impossibilité de conclure une négociation. Ce qui n'est manifestement pas le cas puisque l'agriculture négocie de son côté (dépêche AEF n°102404) de même que l'économie sociale (dépêche AEF n°102428) qui demande par ailleurs d'être reconnue au même titre que le Medef, la CGPME et l'UPA ; les professions libérales ont demandé à être associées à la négociation de ce nouvel ANI, ce que les organisations patronales du champ lui ont refusé (dépêche AEF n°104140).

11. Reste la généralisation de l'ANI par la loi. Cette technique peut prendre plusieurs formes :

**L'élargissement par la loi.** C'est la technique utilisée par la loi du 19 janvier 1978 pour élargir le champ d'application de l'accord interprofessionnel du 10 décembre 1977 relatif à la mensualisation (et la loi du 30 décembre 1988 pour son élargissement à l'agriculture). Comme pour les arrêtés ministériels, **le texte intégral de l'accord a été annexé à la loi**, ce qui préserve sa nature contractuelle : le législateur ne peut pas amender ou modifier le texte signé par les partenaires sociaux.

Cette technique est par ailleurs consacrée par l'article 139 du Traité CE : les accords signés par les partenaires sociaux au niveau européen peuvent être annexés à une directive qui leur confère une portée générale. Le Conseil a seulement le choix entre accepter ou refuser la directive, il est privé de son droit d'amendement. Le Parlement européen n'est pas appelé à se prononcer. Les partenaires sociaux disposent en fait d'un pouvoir législatif délégué.

**La reprise de certaines dispositions de texte de l'accord par la loi.** C'est bien ce procédé qui a été mis en œuvre à propos de l'ANI sur la formation professionnelle du 5 décembre 2003 par la loi du 4 mai 2004. Ce dispositif a été généralisé par la loi du 31 janvier 2007 (articles L 1 et L 2 du code du travail) qui invite les partenaires sociaux représentatifs au niveau national et interprofessionnel à négocier pour préparer les projets de textes législatifs et réglementaires élaborés par le gouvernement – sans que pour autant la procédure de négociation de tels accords ait été autrement précisée. Les signataires de ces accords se voient ainsi confier une mission de « pré législateur », le **Parlement n'étant cependant pas dépossédé de son pouvoir à légiférer et d'amender**. Cette technique a été appliquée pour la mise en œuvre de l'ANI du 11 janvier 2008 relatif à la modernisation du marché du travail (loi du 25 juin 2008).

12. Pour le nouvel ANI, la complexité politique et technique du passage d'un accord, sans force obligatoire, à un texte de valeur juridique opposable résulte de plusieurs facteurs entremêlés : la représentativité interprofessionnelle partielle des organisations d'employeurs signataires, question évoquée plus haut, le caractère fiscal de la contribution des entreprises qui requiert impérativement une loi (cf le débat sur le financement de nature fiscale et/ou conventionnelle) et surtout, c'est la question de fond, le fait que la formation tout au long de la vie concerne aussi bien les pouvoirs publics que les personnes privées que les entreprises et les salariés. C'est en effet un « bien public » mis en œuvre et financé au nom de l'intérêt général par l'État et les Régions, un bien « privé collectif » mis en œuvre et financé par les entreprises et les salariés, un bien privé personnel, qui concerne chaque personne sans référence à un statut particulier. Le législateur a vocation et compétence pour intervenir sur ces trois registres. Les partenaires sociaux signataires de l'ANI du --- ne le contestent pas. Ils subordonnent l'entrée en vigueur du texte à « l'adaptation de l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires nécessaires à son

application » (article 57). Ce qui traduit le respect de la suprématie de la loi sur un accord collectif.

Cependant, l'affirmation d'autonomie de la négociation collective et de la gestion paritaire qu'exprime ce texte dont tous les termes ont été « négociés » et pesés au trebuchet, ne saurait souffrir des inflexions ou modifications du législateur, qui, de ce fait même, nierait le principe d'autonomie de la négociation collective

13. Comment alors sortir de ce dilemme ? Trois voies sont théoriquement et juridiquement possibles. Leur faisabilité « politique » est une autre affaire dont il ne sera pas débattu ici.

La première voie, la plus mauvaise, qu'il faut si possible éviter, est celle empruntée par la loi du 4 mai 2004 pour donner force obligatoire à l'ANI du 5 décembre 2003. Elle consiste à traduire mot à mot l'accord dans la loi, ce qui n'est satisfaisant ni au plan politique (les élus du peuple étant alors rabaissés au rôle de « godillots » des partenaires sociaux) ni au plan technique (les fonctionnaires jouant le rôle de moines copistes des livres saints sans même disposer de la faculté d'enluminure).

La seconde consisterait à obtenir l'adhésion des organisations patronales hors champ à l'ANI en application de l'article L.2261-3 du code du travail et à annexer l'accord à une loi dont un article unique procéderait à l'élargissement par voie législative du texte à toutes entreprises et tous les salariés (formule utilisée pour la mensualisation en 1978). Cette même loi pourrait par ailleurs traiter de la « formation bien public » (décentralisation et compétence des conseils régionaux) ou « bien privé personnel » (incitations fiscales pour les ménages par exemple comme en Allemagne) sans porter atteinte à l'autonomie contractuelle.

La troisième voie qui serait la véritable consécration de l'autonomie contractuelle consisterait à s'inspirer du modèle des retraites complémentaires ou de celui de l'assurance chômage, en posant le principe d'une obligation légale pour les entreprises de contribuer au développement de la formation, dont le régime est défini par accord interprofessionnel annexé (variante 2) et dont le financement est assuré par une **cotisation sociale** également issue d'un accord interprofessionnel et géré au sein d'un régime d'assurance formation. Rien n'interdirait de concevoir ce nouveau régime avec deux niveaux : un niveau collectif qui générerait des **ressources mutualisées** pour les entreprises relevant du régime et un niveau individuel qui générerait sur une base volontaire des **ressources capitalisées** dans le cadre de compte individuel de formation. Cette voie, pour laquelle, à l'évidence les partenaires sociaux n'étaient pas encore mûrs en 2008 permettrait de s'affranchir de la logique fiscale, qui entrave de façon décisive l'autonomie contractuelle. En effet, la loi qui donnera force obligatoire à l'ANI, ne sera pas une loi « sociale » d'habilitation d'un contrat collectif, mais une loi « fiscale » marquée du sceau du pouvoir régalien et unilatéral de l'État. La loi « fiscale » et l'autonomie contractuelle sont aussi antinomiques que l'eau et le feu. La logique « fiscale » produira ses effets notamment dans le prochain épisode de la réforme traitant de la réduction du nombre des Opcva. Le principe d'autonomie contractuelle voudrait que cette

restructuration résulte de décisions librement négociées, la détermination du champ d'application d'un accord collectif étant un élément déterminant de l'autonomie contractuelle. En fait, la décision sera prise par un acte unilatéral de l'administration s'appuyant en toute légalité sur un agrément autorisant à collecter une ressource issue d'une « loi fiscale ».

#### IV. Les novations sémantiques de l'ANI

14. L'ANI du 7 janvier 2009 est porteur de novations sémantiques qui traduisent la volonté d'autonomie des partenaires sociaux et le dépassement de logiques de moyens au profit de logiques d'objectifs. Les termes utilisés par l'accord témoignent de la volonté d'autonomie des partenaires sociaux qui dotent le système de formation d'une **gouvernance paritaire**, sur des nouvelles dynamiques que sont la **sécurisation des parcours professionnels** et la **professionnalisation**, ce qui renvoie au niveau des moyens la **formation professionnelle tout au long de la vie** et la **gestion des compétences**.

15. La question de la gouvernance ayant été abordée plus haut, il sera simplement rappelé ici au plan sémantique que jamais dans un accord interprofessionnel consacré à la formation professionnelle n'était apparu le terme de **gouvernance paritaire** qui s'adjoint une politique de contractualisation avec les autres partenaires. À la politique contractuelle de l'État des années 80-90, succède donc une **gouvernance paritaire** et une **contractualisation paritaire**, signe d'un changement d'équilibre dans le pilotage du système.

16. Les partenaires sociaux n'ont pas défini la formule « sécurisation des parcours professionnels » ni même le terme « parcours » qui apparaissait déjà dans l'ANI du 5 décembre 2003, mais essentiellement sous une dimension pédagogique, les partenaires sociaux inscrivant la personnalisation des parcours de formation au niveau des objectifs de l'accord et indiquant leur volonté de favoriser l'individualisation des parcours de formation. C'est dans l'ANI du 9 mars 2006 sur l'emploi des seniors, qu'apparaît pour la première fois dans une ANI la formule « **sécurisation des parcours professionnels** ». Deux types de dispositifs concourent selon ce texte à la sécurisation des parcours : un dialogue anticipateur sur la gestion des compétences et des carrières (GPEC/gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, entretien, conditions de travail) et l'utilisation d'outils de gestion de compétences, dont les moyens d'accès à la formation (DIF/droit individuel à la formation, bilan, VAE/validation des acquis de l'expérience, périodes de professionnalisation).

Si la terminologie est plus affirmée, la logique est identique à celle de l'ANI du 5 décembre 2003. La formule sera reprise dans l'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail. Il convient de noter ici que la **sécurisation des parcours professionnels** apparaît comme un objectif, une finalité au profit de laquelle sont mobilisés différents moyens dont la formation professionnelle. La traduction concrète dans l'ANI du 7 janvier 2009 de la sécurisation des parcours peut

être observée à plusieurs niveaux : mise en œuvre de la portabilité du DIF, passage d'une logique de statut à une logique de projet avec l'intervention auprès des demandeurs d'emploi par l'intermédiaire des Opca et Opacif, mise en place de moyens communs d'information et d'orientation professionnelle, etc.

17. La **professionnalisation** est également une création de l'ANI du 5 décembre 2003, qui la définit par trois principes : personnalisation des parcours de formation, alternance entre formation et activités pour la construction des compétences et certification des compétences acquises. Ces principes se retrouvent à l'identique dans les contrats et dans les périodes de **professionnalisation**. L'ANI du 7 janvier 2009 distingue encore la **professionnalisation** au sens large (mobilisation de divers moyens pour le développement des compétences) et les actions de **professionnalisation**, qui reprennent les trois caractéristiques posées par l'ANI du 5 décembre 2003. La notion de professionnalisation permet ainsi par cette double acception d'aller au-delà du seul moyen de formation et de donner une finalité plus étendue, professionnaliser et non seulement former, avec des moyens eux-mêmes pluriels (formation, professionnalisation, entretien professionnel, bilan, VAE, accompagnement...).

18. L'ANI du 7 janvier 2009 porte sur le développement de la formation professionnelle tout au long de la vie. Cette appellation ne figurait pas dans l'avant-dernier projet d'accord qui mettait l'accent sur la sécurisation des parcours et la professionnalisation. Sa réintroduction tient sans doute à deux facteurs : tout d'abord l'expression a du sens au niveau européen et permet de situer clairement l'ANI dans le champ de la formation professionnelle continue qui demeure un cadre de référence cohérent et pertinent. En second lieu, l'ANI du 7 janvier 2009 développe les dispositifs et moyens de formation qui sont à disposition des entreprises, salariés et demandeurs d'emploi. Si la formation n'est manifestement ni un objectif ni une finalité, elle constitue un moyen de la professionnalisation et de la sécurisation des parcours professionnels. Loin de s'opposer, les trois termes se complètent. La formation est un des moyens de la professionnalisation qui permet de sécuriser les parcours professionnels. Cette trilogie permet de donner sens et cohérence à l'ANI.

19. La gestion des compétences, qui a fait l'objet d'une négociation distincte et d'un accord conclu le 14 novembre 2008, n'est pas absente de l'ANI du 7 janvier 2009. Tout d'abord les partenaires sociaux créent de manière parallèle au socle des connaissances de la formation initiale un socle de compétences dans le champ de la formation professionnelle continue. Ce socle de compétences qui comprend l'aptitude à travailler en équipe, la bureautique et l'informatique et une langue, peut être complété au niveau des branches professionnelles. Se construit ainsi un repère de base sur les aptitudes requises dans le champ professionnel. La seconde dimension de la gestion des compétences tient à la volonté des partenaires sociaux d'assurer la traçabilité des compétences à travers la certification. Les parties consacrées aux observatoires de branche, à la VAE mais également à l'habilitation des personnes, témoignent de ce souhait d'organiser une identification des compétences dont la finalité peut être multiple : favoriser la reconnaissance, contrôler le niveau de professionnalisme, favoriser la transparence du marché de

l'emploi, garantir la qualité des processus de production, etc. À l'évidence il s'agit moins pour les entreprises de tracer la circulation des fonds consacrés à la formation que les compétences développées par les salariés.

20. La terminologie de l'ANI du 7 janvier 2009 est donc marquée par une hiérarchisation des finalités et des moyens, la définition de nouvelles dynamiques (sécurisation des parcours, professionnalisation) n'entraînant pas la disparition des dynamiques antérieures (formation, gestion des compétences) mais les repositionnant au rang qui est le leur : celui de moyens et non d'objectifs.

## V. Les novations juridiques de l'ANI

21. L'ANI du 5 décembre 2003 avait été particulièrement créateur en matière de droits des salariés : DIF, entretien professionnel, passeport formation... Les moyens, procédures et outils nouveaux ne manquaient pas. **L'ANI du 7 janvier 2009 n'est pas un accord de création mais d'approfondissement, de développement ou d'aménagement du système mis en place en 2003-2004.**

**S'agissant des nouveautés, on s'aperçoit que la plupart d'entre elles existaient déjà, souvent sous une autre appellation.** Ainsi :

- Les actions de POE (préparations opérationnelles à l'emploi) trouvent leur source dans les AFPE (actions de formation et de préparation à l'emploi) mises en œuvre par les Assedic ;
- Le bilan d'étape professionnel vient s'insérer entre l'entretien professionnel et le bilan de compétence dans un complément de gamme d'outils destinés à favoriser l'orientation professionnelle ;
- L'intervention des Opca pour la formation des demandeurs d'emploi est une possibilité juridique déjà existante, même si seuls quelques Opca (FAF.SAB - l'opération « 15 000 défis emploi-formation », GFC-BTP, Opcaim, Plastifaf...) l'ont pratiqué ;
- Les catégories du plan de formation sont maintenues, le regroupement des catégories 1 et 2 pour la présentation au comité d'entreprise et les formations hors temps de travail trouvant leur logique dans le fait que ces deux types de formation entrent dans le champ de la qualification du salarié contrairement aux actions de développement des compétences ;
- La mise en œuvre de la portabilité du DIF s'inscrit dans le prolongement de l'ANI du 11 janvier 2008.

Par ailleurs, l'ANI consolide et renforce les dispositifs existants qui ne sont que réaménagés : plan, DIF, CIF demeurent les moyens d'accès de référence à la formation.

22. Une nouveauté, déjà soulignée plus haut, mérite toutefois d'être mise en valeur dans le champ de la novation juridique. Elle tient à la régulation mise en place par les partenaires sociaux. Pour la première fois, le niveau national interprofessionnel peut décider des critères et modalités de prise en charge d'un dispositif, en l'occurrence le congé individuel de formation, de manière prioritaire. Le rôle dévolu au CPNFP en matière de certification, de VAE, d'observatoires et de détermination des interventions du Fonds de sécurisation des parcours professionnels démontre à l'évidence que le niveau interprofessionnel devient un lieu de production des normes et de régulation du dispositif, alors que les branches professionnelles bénéficiaient jusque-là d'une grande autonomie et d'un renvoi très général pour la définition de leur politique d'emploi et de formation. Cette place plus importante de l'interprofession tient à la prééminence politique affirmée du CPNFP et à la mise en place d'un véritable régime conventionnel de gestion du système de formation professionnelle continue, c'est-à-dire un système dont la régulation s'effectue essentiellement par la négociation collective et non par la loi.

## VI. L'ANI et le financement de la formation

23. L'ANI du 7 janvier 2009 fait le choix de réformer le système de formation professionnelle continue à moyens constants, c'est-à-dire sans augmentation des contributions à la charge des entreprises, et sans poser la question de la participation éventuelle du salarié au financement de la formation professionnelle. N'est pas clairement posée non plus la question de la nature de ces obligations, au contraire les partenaires sociaux actent la persistance du caractère fiscal de l'obligation de financement de la formation professionnelle même s'ils souhaitent ouvrir plusieurs débats avec l'État sur l'imputabilité de certaines actions (actions de gestion des compétences, formations ouvertes et à distance, etc.).

24. Le principal apport de l'ANI du 7 janvier 2009 en matière de financement est bien évidemment la création du FPSPP (Fonds Paritaire de sécurisation des parcours professionnels). **La création de ce fonds emporte au moins trois conséquences :**

- la première est que là où le FUP s'inscrivait dans une logique fiscale (assurer la gestion des excédents réglementaires des Opca), ce qui légitimait les prélèvements de l'État sur ces mêmes excédents, le FPSPP déploie son activité sur un champ beaucoup plus large, la gestion des excédents n'étant qu'une part de ses prérogatives. Il pourrait en résulter **une moindre légitimité de l'État à « se payer sur la bête » en période de recherche d'économies ;**

- la seconde est liée au prélèvement destiné à alimenter le FPSPP qui est au maximum de 13 % de l'ensemble de l'obligation légale (1,6 % de la masse salariale brute annuelle – MSBA), soit un maximum de 0,20 % de la MSBA environ. Ce prélèvement s'appliquant à tous les dispositifs, il n'augmente les fonds habituellement gérés comme des pots communs que sur la partie plan de formation, soit environ 0,1 % de la MSBA, le 0,1 % restant étant imputée sur la professionnalisation et le congé individuel de formation. En d'autres termes, **les**

**sommes pouvant être consacrées au plan de formation devraient passer de 0,9 % à 0,8 % si le CPNFP décide d'appliquer le taux maximum à la collecte.**

- la troisième est que le FPSPP décidera d'intervention en complément des Opacif et Opca qu'il aura les moyens financiers de peser sur les politiques conduites par les Opca, à hauteur de leur besoin de financement. **À ce titre, l'ANI du 7 janvier 2009 prévoit bien la demande des partenaires sociaux à l'État, de ne pas aller trop vite en matière d'Opca et de veiller à préserver les structures qui ont fait leur preuve. Au passage, les négociateurs rappellent qu'il appartient au CPNFP d'agréer les Opca.**

- la quatrième est que **le FPSPP ouvre les fonds de la formation professionnelle à de nouveaux publics et contribue ainsi au décloisonnement des statuts.**

### **Conclusion**

25. L'ANI du 5 décembre 2003 a refondé notre système de formation professionnelle à la fois en dégagant des dynamiques nouvelles autour notamment de la professionnalisation, de la gestion des compétences et de la co-construction de la décision de formation. L'ANI du 7 janvier 2009 enrichit ces dynamiques qui s'inscrivent dans une logique de sécurisation des parcours professionnels et sont dotées d'un outil financier puissant et nouveau. Par ailleurs, il met en place toutes les instances et mécanismes nécessaires à une gouvernance paritaire totalement assumée du système de formation professionnelle continue. Ces apports et enrichissement constituent une étape importante, un grand pas, vers l'autonomie conventionnelle.

26. Pourtant qui a suivi les débats et travaux ayant précédé la négociation ne manquera pas d'avoir une pointe de déception : tous les ingrédients paraissent réunis pour qu'un pas supplémentaire soit effectué pour passer sinon directement d'une obligation fiscale à un régime conventionnel, au moins d'une obligation fiscale devenue obsolète et sclérosante à une obligation légale généralisant le produit d'une négociation mature. Il faudra attendre la prochaine négociation dont on peut penser, au vu du contenu de l'ANI du 7 janvier 2009, qu'elle ne saurait être trop lointaine.

**Jean-Marie Luttringer, Jean-Pierre Willems, chronique pour L'AEF du 13 janvier 2009**