

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 territorial 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 salarié ; 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 Opcas 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^{er} 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 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