

## Réforme de la formation professionnelle :

### Delors 1971, Macron 2018. Le contexte, La vision, le droit.

1. La loi du 16 juillet 1971, dite « loi Delors », adoptée après l'accord national interprofessionnel du 11 juillet 1970, selon « la théorie de la loi négociée »<sup>1</sup> est considérée comme le texte fondateur de notre « **système de formation professionnelle continue** ». Elle a été codifiée dans le livre 9 du code du travail devenu le livre troisième de la sixième partie, après la recodification du code du travail en 2008. La dernière réforme en date (la 14<sup>e</sup> depuis 1971), est issue d'un accord interprofessionnel conclu le 14 décembre 2013, largement repris par une loi du 5 mars 2014.

2. Jusqu'à présent la question ne s'était jamais posée de savoir si les réformes successives s'inscrivaient dans la **continuité** de la loi fondatrice de 1971 ou en **rupture** avec celles-ci. Dès lors que **Muriel Pénicaud**, ministre du Travail en charge de cette réforme revendique cette **filiation**<sup>2</sup>, il n'est pas sans intérêt de rappeler ce que fut cette loi, ainsi que le contexte de son élaboration afin de se forger un avis sur la légitimité de cette revendication.

---

<sup>1</sup> Depuis 1970/1971 toutes les réformes de la formation professionnelle à l'exception de la loi quinquennale, ont été précédées par un accord national interprofessionnel dont s'inspirait le législateur. Cette procédure a été étendue à toute modification du code du travail (article 1 du code du travail).

<sup>2</sup> Les orientations proposées pour la réforme de la formation ont été exprimées par le président de la république notamment dans le programme « d'en marche » voir chronique 123/124/125. Dans le document d'orientation remis le 14 octobre 2017 par le gouvernement aux partenaires sociaux en vue de l'ouverture d'une négociation au niveau national et interprofessionnel ; dans l'accord interprofessionnel qui a conclu cette négociation le 22 février 2018 (chronique 132) et dans les orientations pour la réforme proposée par Muriel Pénicaud, ministre du Travail le 5 mars 2018. Voir le site du ministère du Travail.

## I. 1970/1971 : Le contexte, la vision et la méthode

3. **Le contexte** dans lequel la loi du 16 juillet 1971 a vu le jour n'est en rien comparable au contexte dans lequel s'inscrit la réforme « Macron » en 2018. La loi de 1971 trouve son inspiration pour l'essentiel dans le projet de « **Nouvelle Société** » conçu et mis en œuvre par **Jacques Chaban-Delmas**, alors Premier ministre de Georges Pompidou, et Jacques Delors, son conseiller social. Ce projet avait pour ambition la redéfinition du rôle de l'État dans la Nation. *« Tentaculaire car, par l'extension indéfinie de sa responsabilité, il a peu à peu mis en tutelle la société française tout entière (...) j'ai dit qu'il nous fallait redéfinir le rôle de l'État. Il doit désormais faire mieux son métier, mais s'en tenir là, et ne pas chercher à faire celui des autres. Pour cela, il devra donner ou restituer aux collectivités locales, aux universités, aux entreprises nationalisées, une autonomie véritable et par suite une responsabilité effective »*.<sup>3</sup>

4. Cette même orientation est rappelée par **Jacques Delors** inspirateur de la réforme de la formation professionnelle en 1971 : *« le modèle actuel (de société) ne peut aboutir qu'à l'immobilisme. Pour le changer, il faut que l'État sache jouer un rôle d'orientation sans laisser se démobiliser les acteurs du jeu social. La nouvelle société pour moi, c'est celle-là. C'est une société profondément décentralisée où les possibilités de créativité sont encouragées (...) ou bien on donnera du jeu aux collectivités aux organisations professionnelles et sociales, et des progrès seront possibles, ou bien l'État restera le point de passage obligé de toute initiative, et les frustrations grandiront : on passera côté de choses extraordinaires »*.<sup>4</sup>

5. **Le mouvement social de mai 1968** n'est évidemment pas étranger à cette vision politique exprimée dans le constat de Grenelle qui mentionne la formation professionnelle continue. Elle a par ailleurs été théorisée par le sociologue Michel Crozier<sup>5</sup>.

**6. La formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente** représentait aux yeux des pouvoirs publics de l'époque, un terrain privilégié pour la mise en œuvre de cette vision politique.

<sup>3</sup> Déclaration Jacques Chaban-Delmas devant le Parlement le 16 septembre 1969

<sup>4</sup> Jacques Delors « l'express » juin 1972 page 159

<sup>5</sup> Michel Crozier « La société bloquée » Paris le seuil 1971

## II. 2018 : le contexte, la vision, la méthode

7. La réforme « Macron » repose sur une vision de la place de la formation dans la société, ce en quoi il se rapproche de Chaban-Delmas/Jacques Delors bien que la vision ne soit pas la même à près d'un demi-siècle de distance de la : « nouvelle société » en réponse à mai 68. Il s'agit d'une part de « combattre le chômage installé depuis plus plusieurs décennies et d'autre part de préparer l'entrée dans la société de la connaissance ». La référence à la philosophie du personnalisme qui renvoie à la place centrale de l'individu dans la société, constitue également un point commun entre Emmanuel Macron et Jacques Delors.

8. Au plan de l'élaboration de la norme juridique, la réforme « Macron » s'inscrit dans la pratique de la loi négociée en reprenant à son compte des éléments substantiels de l'accord interprofessionnel du 22 février 2018 relatif notamment aux droits des personnes, notamment des salariés, sans pour autant transcrire dans la loi la totalité de l'accord, et en amplifiant la logique « de personnalisation » des droits.

9. Il s'en distingue par les choix d'organisation du système de formation professionnelle. La place stratégique de l'État est réaffirmée, l'influence de la gestion et de la gouvernance paritaire se trouve réduite au niveau interprofessionnel, national et régional, alors que dans le même temps la place de la négociation collective et du dialogue social d'entreprise se trouve accrue. La négociation collective de branche a, elle aussi, vocation à être consolidée, en particulier par le processus de regroupement des branches d'ores et déjà engagé.

### III. 1971 : le droit

#### Sources d'inspiration de « la loi Delors »

10. La loi « Delors » est au confluent de quatre courants de pensée qui soutendent les pratiques éducatives destinées aux adultes, dont elle fait la synthèse :

- celui de **l'éducation populaire** porté par diverses associations, ainsi que par le mouvement syndical, et coordonné par un ministère en charge de l'éducation populaire;

- celui de **la promotion sociale** porté par le patronat chrétien et le gaullisme social, notamment à travers une loi du 31 juillet 1959;

- celui de la formation professionnelle au sens strict du terme, d'une main-d'œuvre qualifiée dont le marché du travail avait le plus grand besoin dans l'après-guerre, porté par les pouvoirs publics en particulier à travers l'Afpa;

- celui de la **productivité des entreprises**, financièrement soutenu par le **plan Marshall** et promu par une association rattachée au commissariat général du plan : le centre national d'information pour la productivité des entreprises (CNIPE, ancêtre du Centre-Inffo...), les centres de productivité, ainsi que par des structures privées telles que **la Cegos**.

#### Architecture

11. Selon la loi de 1971, la formation professionnelle continue, composante de l'éducation permanente, constitue une **obligation nationale à laquelle une grande diversité d'acteurs sont invités à contribuer** (État, partenaires sociaux, offreurs de formations publics et privés...). Elle n'est pas organisée comme l'est le ministère de l'Éducation nationale au sein d'un service public organique, cette option a été écartée sans ambiguïté. L'éducation permanente et la formation professionnelle des adultes ne devaient pas reproduire le modèle scolaire, ni au plan pédagogique ni au

plan organisationnel. Elle a bénéficié d'un **pilotage national interministériel** jusqu'à son rattachement au ministère en charge de l'Emploi. Ce choix que l'on peut comprendre, compte tenu de la situation de l'emploi à partir du premier choc pétrolier en 1976, a eu l'effet désastreux de dévaloriser la formation permanente (stages parking !) et de casser la dynamique portée par le concept de formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente.

12. **Il faut cependant souligner que cette loi dont l'objet est « d'organiser un système de formation professionnelle », ne se préoccupe guère de la formation considérée comme processus d'apprentissage.** Elle renvoie pour l'essentiel à la modalité « **du stage de formation professionnelle** », qui est une unité d'œuvre commode pour définir l'objet à financer et à contrôler au regard d'un critère de conformité aux règles de financement. Il n'est question ni de pertinence, ni d'efficacité, ni de qualité. L'accès à la formation relève d'une logique « de prescription » par les financeurs, employeurs et collectivités publiques, à l'exception du congé individuel de formation qui relève d'une logique « de libre choix » pour ce qui concerne l'autorisation d'absence, mais d'encadrement du choix pour ce qui concerne l'accès au financement.

13. L'article 1 de la loi (devenu article L.900-1 du code du travail), définit les **objectifs** de la formation professionnelle dans le cadre de l'éducation permanente (adaptation, entretien et perfectionnement des connaissances, prévention, conversion, promotion sociale,...). Elle rend effectif le **congé individuel de formation**, dont le principe était déjà inscrit dans une loi de 1968 relative à la rémunération des stagiaires. Elle affirme le rôle consultatif du comité d'entreprise sur le plan de formation et précise le mécanisme des conventions de formation conclues avec les offreurs de formation, ainsi que les règles de rémunération des stagiaires. **L'innovation majeure réside dans l'obligation qui est faite à tous les employeurs de 10 salariés et plus de participer au financement de la formation professionnelle** en consacrant 0,8 % de la masse salariale au titre de la formation continue de leurs salariés. Les entreprises ont le choix de dépenser elles-mêmes cette contribution, sous réserve du caractère « **imputable** » des dépenses de formation définies par la loi. Elles sont libres d'acheter des prestations de formation



auprès du dispensateur ayant fait l'objet d'une déclaration d'existence à cet effet, ou de la verser à des **fonds d'assurance formation** créés par accord collectif par des organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives. À défaut d'initiative de leur part la contribution est due au fisc.

## IV. 1971/2018. Deux points de rupture : le congé individuel de formation et la gestion paritaire

### Le congé individuel de formation (CIF)

14. **Le congé individuel de formation (CIF)** a été accueilli en 1971 comme les congés payés de 1936. Ses promoteurs, et notamment les organisations syndicales de salariés, y voyaient la conquête d'un espace de liberté dans l'univers du travail (abondant à l'époque), réputé aliénant et prédateur. Ce nouveau droit était porteur d'une promesse d'émancipation qu'apporterait la pratique de l'éducation permanente dans le temps libéré grâce à la suspension du contrat de travail. Certains y voyaient les prémices une société autogérée. On remarquera ici que 2018, année de la commémoration du 50<sup>e</sup> anniversaire de mai 68, verra disparaître ce droit emblématique institué par « la loi Delors ».

À vrai dire, ce qui disparaîtra ce n'est pas le CIF rêvé d'après mai 68, mais « un droit individuel garanti collectivement » profondément transformé au fil des décennies et qui permet aujourd'hui un nombre relativement réduit de salariés<sup>6</sup> de bénéficier de formations longues de reconversion ou d'acquisition de nouvelles qualifications, accessibles grâce à l'existence de fonds mutualisés gérés paritairement. La question n'est donc pas de préserver ou de reconstruire le CIF rêvé des années 70 mais de créer au plan juridique les conditions de **l'opposabilité et l'effectivité du droit à la transition professionnelle, annoncé par Muriel Pénicaud**, accessible à tous ceux qui peuvent en avoir besoin un moment de leur vie professionnelle.

### La gestion paritaire

15. **La gestion paritaire** des fonds de la formation professionnelle par les partenaires sociaux dans des « **institutions de garanties sociales** » d'un nouveau genre, « **les fonds d'assurance formation** », était considérée par Jacques Delors, comme une

innovation majeure : « *parce que les finalités et les moyens d'une politique de formation permanente ne peuvent être admis et compris par tous que **s'ils font l'objet d'une réflexion en commun**, parce que les besoins culturels et professionnels des travailleurs appellent des solutions adaptées à la fois à leurs aspirations et aux exigences de leur vie professionnelle<sup>7</sup>, le fonds d'assurance formation est plus qu'une technique de mise en œuvre et de gestion. Il doit être le prototype d'une concertation efficace dans l'élaboration comme dans l'exécution.* »

16. L'article 32 de la loi du 16 juillet 1971 définit les fonds d'assurance formation dans les termes suivants : « *les fonds d'assurance formation sont alimentés par **des contributions qui peuvent être versées par les employeurs et les salariés selon les modalités fixées par les conventions créant ces fonds**. Ils sont destinés exclusivement au financement des dépenses de fonctionnement des stages de formation et la couverture pendant les périodes de stages du salaire ainsi que des contributions incombant à l'employeur (...).* »

Ce texte invite les partenaires sociaux à prendre l'initiative de négocier à propos de la formation professionnelle considérée comme « une garantie sociale » au sens de la loi sur la négociation collective adoptée par le Parlement à cette même époque. Cette notion est toujours inscrite dans l'article L.2221-1 du code du travail qui définit « **le droit des salariés à la négociation collective (...) de leurs garanties sociales** ». Joseph Fontanet, ministre du Travail du gouvernement Chaban-Delmas, indique à l'occasion des travaux parlementaires que cette notion englobe l'assurance-chômage, les retraites complémentaires, et l'éducation permanente.

17. Dès 1972, alors que le CNPF avait clairement manifesté son hostilité à l'idée même de gestion paritaire dans le domaine de la formation professionnelle, au nom **du pouvoir unilatéral du chef d'entreprise**, et la CGT au nom de la « **collaboration de classe** », et alors que la CFDT voyait l'avenir dans l'autogestion, seule la CGT-FO défendait avec conviction cette vision que partageaient également la CFTC et la CFE-CGC. C'est par conséquent en dehors de la sphère d'influence du CNPF que se sont développés à partir de 1972 des fonds d'assurance formation, créés sur le

---

<sup>7</sup>. Dans ses déclarations Jacques Delors se prononce sans ambiguïté contre « le consumérisme » dans le domaine de la formation professionnelle.



fondement de l'autonomie conventionnelle par des organisations syndicales de salariés et d'employeurs considérés comme « hors champ » : le secteur agricole (Fafsea), l'économie sociale (Unifformation), le secteur sanitaire et social associatif (unifaf), le secteur culturel (Afdas), ainsi que quelques fonds d'assurance formation d'entreprise (le Plaza Athénée...) ou territoriaux.

Le secteur du bâtiment et des travaux publics n'a pas respecté les injonctions du CNPF en créant son fonds d'assurance formation (GFC-BTP). Quant à la CGPME, elle a créé dès 1972 ce qui est devenu aujourd'hui Agefos PME. Les organisations patronales et syndicales de ces divers secteurs professionnels se sont engagées volontairement dans la voie de l'assurance formation gérée paritairement en raison de la valeur ajoutée apportée de leur point de vue par le principe de mutualisation des ressources qui permettaient aux PME et TPE et à leurs salariés d'accéder à la formation.

18. Pendant ce temps les secteurs professionnels relevant de la sphère du CNPF/Medef ont créé des ASFO (association patronale de formation de conseil aux entreprises adhérentes) qui ne bénéficient pas du principe de mutualisation. Celui-ci leur a été accordé en 1995 par la loi quinquennale à condition d'adopter les règles du paritarisme de gestion. Ce qu'elles firent leur corps défendant pour bénéficier de la contribution fiscale affectée à la formation. Ce paritarisme non choisi, imposé par la loi signa l'arrêt de mort du concept d'assurance formation proposé par la loi du 16 juillet 1971 et fut à l'origine de la dérive « néo corporatiste » de la gestion paritaire ainsi que de la gouvernance paritaire du système de formation professionnelle visée par le big-bang de la réforme Macron.

## V. Le référentiel juridique, les paris et les non-dits de la réforme Macron

### Le référentiel juridique de 2018

19. Cependant, ce qu'Emmanuel Macron propose de soumettre à la réforme ce n'est pas la loi Delors, **mais le corpus juridique issu de cette loi soumise au fil des décennies à 14 réformes successives**, dont la dernière date de 2013/2014, qui constituent « le droit positif » en 2018, et dont il est utile de rappeler quelques caractéristiques.

20. Une analyse sémantique sommaire de l'article L.6111-1 qui a remplacé l'article L.900-1 du code du travail permet de se rendre compte de l'écart qui existe entre le référentiel 1971 et de celui de 2018 issus de la réforme de 2014.

La référence à **l'éducation permanente** a disparu. Elle est remplacée par celle de **sécurisation des parcours professionnels** qui est en quelque sorte la traduction gestionnaire de celle de Flex sécurité, qui est la nouvelle Doxa européenne de gestion du marché du travail. Le texte, exprime un mouvement profond « **de personnalisation** » **du droit de la formation, qui se substitue progressivement au droit collectif des années 70**. De nouveaux instruments juridiques tels que **le compte personnel de formation (CPF)** et **le conseil en évolution professionnelle (CEP)** sont conçus au service de cette finalité

21 Cependant la réforme de 2014, s'inscrit à bien des égards dans la continuité de la loi fondatrice de 1971. La formation professionnelle continue demeure organisée « comme un système ouvert » auquel contribue une grande multiplicité « d'acteurs » dont chacun revendique sa part d'autonomie : les entreprises auxquelles les ordonnances portant réforme du code du travail viennent d'apporter la flexibilité qu'elles revendiquaient, les prestataires de services de formation, les partenaires sociaux, les régions... Le pilotage stratégique renvoie à une gouvernance complexe au niveau national et régional partagé entre l'État, les partenaires sociaux, les régions.

## Les paris de la réforme Macron

22. Le succès ou l'échec de la réforme Macron, qui s'inscrit dans le long terme, repose sur un double pari, en rupture avec la loi « Delors » de 1971 : celui de l'usage du compte personnel de formation par toute personne, quel que soit son statut, son niveau de formation et d'expérience, et sur celui de la revitalisation de ces corps intermédiaires, indispensables au bon fonctionnement de l'économie ainsi que de la démocratie, que sont les partenaires sociaux, grâce d'une part à leur recentrage sur l'entreprise et les branches professionnelles et d'autre part à leur « exfiltration » d'institutions de gestion paritaire, d'essence « néo corporatiste ». Ces paris sont loin d'être gagnés, mais il était pertinent de les engager.

23. Plusieurs obstacles devront être surmontés. S'agissant de la régénération du dialogue social, les employeurs ainsi que les organisations patronales au niveau des branches devront loyalement jouer le jeu, ce qui, à bien des égards, reste à démontrer.

## Les non-dits de la réforme macron

24. S'agissant du CPF, en raison « du **plafond de verre** » du financement, opposé aussi bien par l'entreprise que par la puissance publique et auquel se heurteront les salariés et les demandeurs d'emploi, se posera nécessairement la question de la contribution des apprenants au financement de ce type de formation. À titre de comparaison la contribution des ménages allemands au financement de leur propre formation est 10 fois supérieure à celle des ménages français. Une incitation fiscale appropriée serait sans doute bienvenue comme le prévoyait d'ailleurs la loi « Delors » au profit des salariés potentiels cotisants à un fonds d'assurance formation.

25. Au plafond de verre du financement, s'ajoutent des risques « d'une dérive consumériste » de la formation tout au long de la vie induite par la personnalisation



du droit et son mode de financement. Là encore la loi Delors était prémonitoire en confiant au fonds d'assurance formation une mission de réflexion et de conseil au profit des bénéficiaires des droits. Cette fonction peut certes être exercée par des opérateurs non paritaires mais son existence et la qualité des prestations fournies sont déterminantes pour la réussite du CPF.

## Conclusions

26. « La loi Delors » de 1971 et la réforme portée par Emmanuel Macron ont en commun, à un demi-siècle de distance, **une vision de la place de la formation continue dans la société. Cette vision exprime la** quête d'autonomie, de l'après mai 68 pour l'un, les enjeux de la société de la connaissance à l'ère de la mondialisation pour l'autre. La première vision se construit à l'époque « des 30 glorieuses » marquée par le plein emploi, l'autre à une époque marquée par un chômage de masse récurrent. Les valeurs « du personnalisme » sont présentes dans les deux visions, par le rôle central reconnu « à la personne » dans les processus de formation permanente.

27. La méthode d'élaboration de la norme juridique, par le recours à la théorie de la loi négociée représente un autre point commun aux deux réformateurs.

28. Les deux approches diffèrent par les principes et les modalités d'organisation et de financement du système de formation professionnelle. Le « social delorisme » repose sur un pacte social qui fait la part belle à ces corps intermédiaires que sont « les partenaires sociaux » alors que « le social- macronisme », en même temps qu'il reconnaît son utilité, réduit la sphère d'influence des partenaires sociaux en mettant l'accent sur l'initiative personnelle et en réaffirmant la place de l'État.

Jean-Marie Luttringer (jml-conseil.fr)

13 mars 2018