

Dossier

Loi relative à la sécurisation de l'emploi

Grille de lecture pour la réforme annoncée de la formation professionnelle

L'essentiel

Le gouvernement a fait parvenir aux partenaires sociaux « un document d'orientation » en vue d'engager une négociation au niveau national interprofessionnel sur la formation professionnelle, dans le prolongement de l'ANI et de la loi sur la sécurisation de l'emploi. La négociation devrait s'ouvrir à l'automne 2013 pour préparer une réforme législative à la fin de l'année ou en 2014. La méthode « de la loi négociée » qui est de tradition dans le domaine de la formation professionnelle depuis 1970 ne va pourtant pas de soi car de nombreux aspects de notre système de formation professionnelle échappent « au droit des salariés à la négociation collective ». Il en va notamment ainsi du compte personnel de formation dont la vocation est de s'adresser « à toute personne quel que soit son statut ». Il en va de même de l'accroissement de la compétence des conseils régionaux dans ce même domaine. Par ailleurs les négociateurs du futur accord sur la formation devront prendre en compte le référentiel juridique issu de la loi sur la sécurisation de l'emploi qui a pour effet de recentrer la formation sur « la sécurisation des personnes » et la compétitivité des entreprises.

par Jean-Marie Luttringer *

Expert en droit et politiques de formation

INTRODUCTION

1. Le gouvernement a rendu public le 8 juillet 2013 « un document d'orientation »¹ en vue d'une négociation nationale interprofessionnelle « sur la formation professionnelle pour la sécurisation des personnes et la compétitivité des entreprises ». Les « orientations » proposées aux partenaires sociaux reprennent et précisent des conclusions relatives à la formation, formulées dans « la feuille de route sociale pour 2013 », issues de la grande conférence sociale pour l'emploi des 20 et 21 juin 2013². Par son intitulé même – « la formation professionnelle pour la sécurisation des personnes et la compétitivité des entreprises » –, le document d'orientation s'inscrit dans le prolongement de l'accord national interprofessionnel sur la sécurisation de l'emploi du 11 janvier 2013 et de la loi du 14 juin 2013 qui en a assuré pour l'essentiel la transposition législative.

2. La formulation retenue pour l'intitulé du « document d'orientation » traduit le fait que la formation ne trouve pas sa finalité en elle-même comme l'expriment les concepts tels que la formation tout au long de la vie et l'éducation permanente, mais qu'elle doit être considérée comme un moyen au service de finalités qui lui sont extérieures et qui la dépassent, à savoir, en premier lieu, « la sécurisation des personnes » et, en second lieu, « la compétitivité des entreprises ». Placer la formation au service de la compétitivité des entreprises ne représente pas à vrai dire une innovation, c'est sa fonction principale depuis toujours. Cependant le fait de l'affirmer haut et fort conduit à placer la formation dans une logique d'investissement et non plus de dépense contrainte. En revanche fixer à la formation l'objectif d'assurer la sécurisation des personnes représente une innovation sémantique en comparaison des finalités qui lui sont traditionnellement attribuées. La formation est en quelque sorte considérée comme une « garantie sociale »³ conçue pour prévenir les

* jml-conseil.fr

1 V. en annexe le document d'orientation.

2 La grande conférence sociale pour l'emploi. Feuille de route sociale juin 2013.

3 C. trav., art. L. 2221-1. Sur la question des garanties sociales, v. J. Barthélémy, Dr. soc., ce numéro.

risques inhérents au marché du travail (obsolescence des connaissances génératrices de déqualification et d'employabilité...). La notion de « sécurisation des personnes » retenue dans l'intitulé du document d'orientation inscrit la formation professionnelle dans le champ sémantique « de la sécurité sociale professionnelle »⁴ préconisée par la CGT et reprise par le ministre du Travail Michel Sapin. Elle souligne le fait que la formation professionnelle doit être considérée comme « un droit de la personne »⁵, même si sa mise en œuvre est nécessairement collective.

3. Au plan de la méthode, le document d'orientation s'inscrit dans le chapitre préliminaire du code du travail relatif au dialogue social (concertation préalable et éventuellement négociation collective au niveau national interprofessionnel), préalable à toute réforme envisagée par le gouvernement, notamment dans le domaine de la formation professionnelle. Si l'intérêt de cette méthode ne fait pas de doute, son application au domaine particulier de la formation professionnelle soulève des difficultés d'ordre juridique qui méritent examen (première partie).

4. Quant au fond de la réforme, si les orientations stratégiques proposées se comprennent aisément, elles ne relèvent pas toutes, loin s'en faut, de la compétence des partenaires sociaux exercée par la voie de la négociation collective. Leur inscription dans le *corpus* juridique du droit de la formation professionnelle, encombré de multiples « dispositifs » issus d'une tradition de « réforme permanente »⁶, nécessitera des changements de paradigmes. Une réforme à structure juridique constante ne pourra conduire qu'à un accroissement du risque « d'illisibilité » (deuxième partie).

5. Le compte personnel de formation, introduit dans le *corpus* juridique de la formation par l'ANI du 11 janvier 2013 et la loi du 14 juin 2013, porteur de beaucoup d'espoirs de renouvellement, en ce qu'il a pour objectif « de placer la personne au centre des dispositifs », demeure à ce jour un objet juridique non identifié (OJNI). Le document d'orientation préconise la poursuite de la concertation quadripartite déjà engagée sur ce thème, en vue de sa mise en œuvre opérationnelle (troisième partie).

I. — INTÉRÊT ET LIMITES DE LA MÉTHODE DE « LA LOI NÉGOCIÉE » DANS LE DOMAINE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

La compétence des partenaires sociaux pour traiter par la voie de la négociation collective de la formation professionnelle est incontestable, dès lors qu'il s'agit de la for-

mation professionnelle et « des garanties sociales » des salariés ou des demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'assurance chômage, et à condition de ne pas confondre négociation collective et dialogue social (A). Cette compétence échappe au droit de la négociation collective dès lors qu'elle sort du champ des relations individuelles et collectives entre employeurs et salariés (B). La question de la représentativité des organisations patronales et syndicales de salariés au niveau national interprofessionnel soulève des questions particulières dans le champ de la formation professionnelle (C).

A — LE DROIT DES SALARIÉS À LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE LEURS GARANTIES SOCIALES

L'article L. 2221-2 du code du travail traite de l'objet et du contenu des conventions et accords collectifs de travail dans les termes suivants : « Le présent livre est relatif à la détermination des relations collectives entre employeurs et salariés. Il 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 ». Le terme de « formation professionnelle » ne figure dans cet article depuis que 2004. Il a été introduit par la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social⁷. En même temps que la loi mentionnait la formation professionnelle comme objet du droit des salariés à la négociation collective et supprimait la référence à « l'éducation permanente » de la partie du code du travail relative à la formation professionnelle tout au long de la vie. Ces glissements sémantiques exprimaient la volonté du législateur d'inscrire délibérément la formation professionnelle dans le champ de compétence des partenaires sociaux⁸.

En revanche le terme de « garanties sociales » figure dans le code du travail depuis la loi du 13 juillet 1971 portant réforme de la négociation collective. Le ministre du Travail de l'époque, Joseph Fontanet, a indiqué à l'occasion des débats parlementaires le sens qu'il fallait donner à cette notion : « L'important c'est que l'on veuille bien donner au mot garantie sociale un contenu assez large pour inclure les problèmes de garantie d'emploi, d'indemnisation du chômage, de retraite complémentaire, de formation professionnelle et d'éducation permanente, sans que l'on puisse au demeurant dresser une liste exhaustive [...] »⁹.

Les garanties sociales sont par conséquent des garanties de ressources constituées de prestations en espèces et de prestations en nature : dans le domaine de la formation professionnelle, il s'agira de prestations d'information, de conseil, d'orientation, de validation des acquis et de

⁴ M. Dumas, Sécurité sociale professionnelle et nouveau statut du salarié : le projet de la CGT, Les cahiers Bernard Brunhes, 2004. 33-35.

⁵ N. Maggi-Germain, La formation professionnelle continue entre individualisation et personnalisation, Dr. soc. 2004. 482 ; ce numéro p. 687.

⁶ V. les numéros spéciaux consacrés par cette revue aux réformes successives de la formation depuis 1970.

⁷ Le nouveau droit de la formation, Dr. soc. mai 2004, numéro spécial.

⁸ J.-M. Luttringer, Formation professionnelle tout au long de la vie et négociation collective, Dr. soc. 2004. 472.

⁹ JOAN CR 15 mai 1971. 1814.

financement de prestations de formation à proprement. Ces garanties sont collectives en raison de leur acte de naissance ainsi que de leur régime. Elles participent du principe de répartition, de mutualisation, de solidarité, et non d'assurance individuelle. Elles sont « sociales » en ce que le risque couvert est « socialisé » : perte d'emploi, perte de ressources du fait de la retraite, obsolescence des connaissances ou des qualifications. Elles s'adressent aux seuls salariés titulaires du droit à la négociation collective à l'exclusion des autres catégories de travailleurs non salariés. Les ressources qui permettent de financer le risque couvert proviennent du salaire, soit sous la forme d'une cotisation sociale (retraite complémentaire, Unédic...), soit sous la forme d'une contribution fiscale assise sur la masse salariale, affectée au financement de la formation professionnelle et dont la gestion est confiée pour partie à l'employeur sous réserve de la consultation du comité d'entreprise, et à l'extérieur de l'entreprise à des fonds d'assurance formation et des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), institutions de garanties sociales elles-mêmes créées par voie d'accord collectif et dont la mission est d'assurer paritairement la gestion de ressources mutualisées affectées à leur objet social, c'est-à-dire le développement de la formation professionnelle continue des salariés et de manière complémentaire des demandeurs d'emploi relevant du régime d'assurance chômage.

Ni la Constitution ni la loi ne confèrent de monopoles à la négociation collective dans le champ de la formation professionnelle et des garanties sociales. L'État a vocation, compétence, et intérêt à agir autant que les partenaires sociaux. Il s'agit en réalité d'un domaine « de compétence partagée » par nature. Le droit des salariés à la négociation collective dans le domaine de la formation professionnelle et des garanties sociales s'exerce par conséquent dans les limites et dans les conditions définies par la loi et en particulier par les dispositions d'ordre public. Alors que dans certains domaines le partage de compétences est relativement aisé à construire, les retraites complémentaires par exemple, il n'en va pas de même dans le domaine de la formation professionnelle. L'imbrication des sources du droit, des ressources et des modes de gestion y a créé des champs de tension et de conflits récurrents.

Le document d'orientation du gouvernement assigne trois domaines à la négociation collective interprofessionnelle tout en laissant aux partenaires sociaux la liberté de les élargir : la sécurisation des parcours professionnels notamment des personnes les plus fragiles, l'investissement dans la formation professionnelle comme levier de compétitivité de l'entreprise et de sécurité de l'emploi des salariés, une gouvernance des politiques de formation professionnelle plus simple et plus lisible, garantie d'un véritable accès pour tous à la formation et de la continuité des parcours.

B — LES DISPOSITIONS DU CODE DU TRAVAIL RELATIVES À LA FORMATION PROFESSIONNELLE QUI ÉCHAPPENT AU DROIT DES SALARIÉS À LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

La sixième partie du code du travail qui traite de la formation professionnelle tout au long de la vie la définit

comme « une obligation nationale » à laquelle une grande diversité d'acteurs sont invités à participer. Il inclut l'apprentissage, la formation professionnelle continue et son organisation, notamment le rôle des régions, le financement de la formation professionnelle continue par une contribution de nature fiscale, le statut de stagiaire de la formation professionnelle, les organismes de formation, le contrôle de la formation professionnelle, la validation des acquis de l'expérience. Par ailleurs le code du travail traite aussi bien de la formation des travailleurs salariés que de celle des travailleurs non salariés qui échappent au droit de la négociation collective ¹⁰.

Ni les dispositions relatives au financement de l'apprentissage ni de la formation continue, qui sont de nature fiscale, ne relèvent du droit des salariés à la négociation collective. Il en irait autrement s'il s'agissait de cotisations sociales comme c'est le cas pour l'assurance chômage ou les retraites complémentaires ou encore les cotisations à divers régimes de prévoyance. Il s'agirait alors du financement « de garanties sociales » au sens de l'article L. 2221-2 du code du travail.

Cette question de la qualification et du régime juridique de la participation des entreprises au développement de la formation des salariés instituée conjointement par le code du travail et le code général des impôts mérite un commentaire particulier.

La participation des employeurs au financement de la formation n'est, au plan technique, ni un impôt qui se caractérise par l'universalité budgétaire, ni une redevance qui suppose une prestation de services, ni une taxe parafiscale – elles ont été supprimées en 2001 –, ni une cotisation sociale qui suppose l'existence de droits attachés à la cotisation et un « régime » gestionnaire de ces droits, mais une « imposition de toute nature ». Cette catégorie fiscale est définie par la doctrine dans les termes suivants : « On est en présence d'un système de réglementation d'activités privées, que l'on ne veut pas étatiser mais laisser au secteur privé, tout en les soumettant pour des raisons d'intérêt général, à un encadrement réglementaire et à des contrôles plus ou moins étroits des pouvoirs publics [...] si l'employeur n'effectue pas ces dépenses obligatoires, il est astreint à couvrir des charges endossées par l'État du fait de cette défaillance » ¹¹.

La participation des entreprises est destinée à financer pour l'essentiel la formation des salariés titulaires d'un contrat de travail ; elle peut également bénéficier à des demandeurs d'emploi pour préparer une qualification en vue de s'engager dans la vie active (art. L. 6314-1).

La nature fiscale correspond au fait que la formation professionnelle est une obligation nationale, et présente donc un intérêt général, sans pour autant être un service

¹⁰ C. trav., art. L. 6312-2 : « Les travailleurs non-salariés bénéficient personnellement du droit à la formation professionnelle continue ». Par ailleurs l'article L. 6332-10 prévoit la possibilité pour les travailleurs non salariés de créer des fonds d'assurance formation.

¹¹ P. Amselek, Impôts et cotisations obligatoires, Études en l'honneur de Loïc Philip, *Economica*, 2005.

public. L'État garant du financement et maître du contrôle des fonds peut laisser des institutions privées créées par voie d'accord collectif et agréés par les pouvoirs publics (OPCA et fonds d'assurance formation), ou faisant l'objet d'un contrôle spécifique (entreprises, organismes de formation), intervenir dans la gestion et l'utilisation des fonds de la formation professionnelle.

Les mérites de cette technique fiscale de financement de la formation ont été considérables : elle a introduit une culture de la formation professionnelle dans les entreprises, elle a contribué à l'émergence de professionnels de la formation à travers la création de services formation, elle a contribué au développement du dialogue social dans l'entreprise (délibération sur la politique et le plan de formation avec les comités d'entreprise), elle est à l'origine du développement de la négociation collective et de la gestion paritaire des fonds mutualisés, dans les branches professionnelles et au niveau interprofessionnel, elle a favorisé l'émergence d'un marché de la formation, elle a permis le financement de dispositifs d'accès à la formation. Par ailleurs, le caractère fiscal de la contribution l'a mise à l'abri des aléas de la conjoncture économique et sociale et a entraîné un contrôle externe du bon usage des ressources par les pouvoirs publics.

Cependant, au fil du temps, les contraintes liées à la logique fiscale, outre le fait qu'elles ont progressivement réduit l'autonomie de négociation et de gestion des partenaires sociaux, ont contribué à rigidifier et à rendre partiellement obsolète le référentiel de formation des entreprises, c'est-à-dire la définition des actions réputées être « imputables » sur la contribution fiscale. Les pratiques de transmission de savoirs et des compétences dans l'entreprise ont en effet évolué au fil du temps, alors que la définition « fiscale » de l'action de formation est demeurée par nature relativement restrictive. De plus des voix se sont élevées pour considérer que cette logique fiscale de financement de la formation était devenue improductive en ce qu'elle constituait un facteur de frein à des démarches « d'investissement » formation à l'initiative des entreprises ¹².

Le document d'orientation du gouvernement n'aborde pas cette question de manière frontale, mais il suggère aux partenaires sociaux de s'intéresser dans le cadre de leur négociation « à l'investissement dans la formation professionnelle comme levier pour la compétitivité au sein de l'entreprise ». Quoi qu'il en soit, il appartiendra au législateur de se prononcer *in fine* sur le maintien total ou partiel de la contribution des entreprises au financement de la formation, en raison de sa nature fiscale. Sauf à ce que les partenaires sociaux proposent la transmutation du fiscal en cotisations sociales. Mais dans ce cas la loi devra également intervenir pour généraliser cette obligation.

Par ailleurs ni les dispositions d'ordre public contenues dans la sixième partie du code du travail (compétence des comités d'entreprise, droit au congé individuel de formation...) ni les sanctions administratives ou pénales (le seul

chapitre relatif au dispensateur de formation en contient 23 !) ne peuvent relever du droit des salariés à la négociation. Il en va de même de l'application du droit de la concurrence dans le champ de la formation, des marchés publics, de l'achat public de formation, de l'agrément ou de la labellisation d'organismes par les pouvoirs publics.

Enfin, en raison de sa rédaction même, le compte personnel de formation échappe, au moins pour une large part, au droit des salariés à la négociation collective : « Chaque personne dispose dès son entrée sur le marché du travail, indépendamment de son statut, d'un compte personnel de formation [...] ». Ce concept traduit un projet sociétal, qui par sa construction même transcende les statuts dont celui de salarié. Il ne saurait relever du seul droit des salariés à la négociation collective, alors que précisément il a pour objet le dépassement du statut de salarié.

Il en va de même d'ailleurs du droit à la validation des acquis de l'expérience qui est inscrit dans le code de l'éducation comme un droit de la personne indépendamment de son statut.

En revanche, à défaut de pouvoir exercer le droit des salariés à la négociation collective par des « mandats de négociation », les partenaires sociaux peuvent contribuer au débat public et à la régulation du système de formation professionnelle par l'exercice de diverses formes de dialogue social multipartite et de concertation, par des « mandats de représentation », auxquelles les pouvoirs publics, au niveau national (Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie – CNFTLV) et territorial (comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle – CCREFP), les convient. Ils peuvent également exercer « des mandats de gestion » au sein de structures paritaires gestionnaires de garanties sociales créées par voie de négociations collectives telles que l'Unédic, les fonds d'assurance formation, les OPCA et organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation (OPACIF), les fonds paritaires de la sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)...

Tant que la qualification et le régime juridique de la contribution des entreprises au financement de la formation professionnelle continue demeureront régis par la loi fiscale, le principe d'autonomie consubstantiel au droit des salariés à la négociation collective demeurera sujet à caution. Seule une transmutation de cette contribution fiscale en cotisation sociale disposant de son régime propre, comme c'est le cas pour les retraites complémentaires, pourrait soustraire la négociation interprofessionnelle sur la formation professionnelle à l'attractivité d'un modèle « néo-corporatisme » qui la caractérise aujourd'hui. Ce retour aux sources, c'est en effet à défaut d'accord sur le principe d'une cotisation que le législateur a institué en 1971 le principe d'une obligation fiscale, a été évoqué à plusieurs reprises au cours des dernières décennies sans jamais avoir été réalisé.

Le document d'orientation transmis par le gouvernement aux partenaires sociaux ne fait pas explicitement référence à une modification en profondeur du financement de la formation. Il évoque « une contribution

¹² P. Cahuc, M. Ferracci et A. Zylberberg, Formation professionnelle : en finir avec les réformes inabouties, Institut Montaigne, 2011.

légale » dont il serait souhaitable de réviser le régime (périmètre des formations imputables), ainsi que la nécessité de considérer la formation comme « un investissement », sans autre forme de précisions juridiques.

Par ailleurs le document d'orientation renvoie à une première procédure de concertation quadripartite sur la mise en œuvre du compte personnel de formation et l'évolution du service public de l'orientation. Et à une seconde procédure sur le développement de l'apprentissage et notamment son financement.

Rien n'interdit au législateur de se saisir, au moment de l'élaboration de la loi portant réforme de la formation, de thèmes ne relevant pas de la compétence des partenaires sociaux, et qui n'auront été abordés ni dans le cadre de la négociation interprofessionnelle ni dans celui des concertations préalables.

C — LA REPRÉSENTATIVITÉ DES ORGANISATIONS SYNDICALES DE SALARIÉS ET D'EMPLOYEURS AU NIVEAU NATIONAL ET INTERPROFESSIONNEL

Toutes les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau de l'entreprise de branche ou au niveau intersectoriel ne le sont pas au niveau national et interprofessionnel. Il en résulte qu'elles ne sont pas admises à participer à la négociation d'accords nationaux interprofessionnels dans le domaine de la formation, alors même que dans la logique « de la loi négociée » ils feront l'objet d'une transposition législative. Il en va ainsi pour les organisations syndicales et patronales de l'agriculture, des professions libérales, des employeurs de l'économie sociale. Ces trois secteurs n'ont pas vocation à être représentés ni par le Medef ni par la CGPME ni par l'UPA.

Le fait d'être partie à la négociation interprofessionnelle sur la formation confère un double avantage aux partenaires sociaux concernés. D'une part, à travers la procédure de « la loi négociée » ils peuvent en qualité de « pré-législateur » exprimer leurs valeurs, et faire valoir leurs intérêts dans le débat sociétal sur la formation tout au long de la vie. Ce point revêt d'autant plus d'importance que, dans la tradition française de la négociation collective, le texte d'entrée en négociation est proposé par l'organisation patronale, en l'occurrence le Medef. D'autre part, leur qualité de signataire de ces accords ouvre droit à un financement prélevé sur les ressources de la formation professionnelle. Tant que ces déséquilibres inhérents à la question de la représentativité, notamment patronale, au niveau national interprofessionnel ne seront pas réglés, la pratique de « la loi négociée » demeurera discutable.

L'inscription du principe du dialogue social dans la constitution, préconisée par le président de la République, contribuera-t-elle à clarifier ce qui relève de la compétence du droit des salariés à la négociation collective dans le champ spécifique de la formation professionnelle ? Rien n'est moins sûr. Celui-ci demeurera toujours une compétence partagée, sauf à délimiter clairement les blocs de compétences en distinguant celui qui appartient en propre à la puissance publique (État, régions) et aux parte-

naires sociaux. Par ailleurs, tant que les partenaires sociaux ne disposeront pas de la maîtrise du financement des actions qui relèvent de leur domaine de compétence, le principe d'autonomie de la négociation collective demeurera altéré. Le modèle « néo-corporatisme » qui caractérise aujourd'hui la régulation de notre système de formation professionnelle a de fortes chances de perdurer.

II. — L'OBJET DE LA RÉFORME ANNONCÉE DE LA FORMATION

Certains des thèmes proposés à la négociation par le document d'orientation relèvent des rapports individuels de travail, c'est notamment le cas de l'affirmation du droit à la qualification (A), d'autres relèvent des rapports collectifs de travail au sein de l'entreprise (B), c'est le cas de l'extension des pouvoirs du comité d'entreprise et de la question controversée d'une obligation de négociation. À l'extérieur de l'entreprise, la question posée est celle du devenir des institutions paritaires gestionnaires de garanties sociales que sont les OPCA et de la négociation collective de branche (C).

A — FORMATION ET RAPPORTS INDIVIDUELS DE TRAVAIL

1. L'accès à la qualification, son entretien et son développement représentent incontestablement un objectif stratégique de la réforme annoncée de la formation professionnelle.

La feuille de route sociale de juin 2013 indique en effet que « les efforts en vue de permettre le reflux du chômage doivent répondre à l'urgence de l'heure mais ils doivent aussi s'inscrire dans la logique de préparation de l'avenir. Il importe dès maintenant d'organiser la production des qualifications de demain ». Par ailleurs le compte personnel de formation se voit assigner l'objectif « de permettre l'élévation du niveau de qualification des jeunes et des adultes ».

Le document d'orientation du 8 juillet 2013 décline à son tour le thème de la qualification comme un objectif majeur des politiques de formation : pour accéder au marché du travail, pour la sécurité des personnes, la compétitivité des entreprises, le retour à l'emploi, l'évolution professionnelle, la promotion sociale...

La feuille de route sociale et le document d'orientation invitent par conséquent les pouvoirs publics et les partenaires sociaux à trouver les voies et moyens pour garantir « l'effectivité du droit la qualification » d'ores et déjà inscrit aussi bien dans le code du travail¹³ (favoriser l'accès aux différents niveaux de qualification professionnelle, progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle : article L. 6111-1), que dans celui de l'éducation (acquisition d'un socle de connais-

¹³ Art. L. 6314-1 du code du travail et J.-M. Luttringer, Le crédit formation, Dr. soc. 1991. 326.

sances...) ¹⁴ et dans les principes généraux qui régissent le contrat de travail : l'employeur a l'obligation de veiller à la capacité des salariés à occuper un emploi (art. L. 6321-1) régulièrement rappelés par la Cour de cassation ¹⁵.

Ce « droit subjectif » de toute personne à la qualification, indépendamment de son statut, doit désormais être décliné en trois objectifs opérationnels afin de garantir son effectivité :

- la garantie d'accès à un premier niveau de qualification pour tous ;
- l'entretien de la qualification des salariés en activité ;
- la garantie de progression d'au moins un niveau de qualification au cours d'une vie professionnelle.

Plusieurs chemins devront être empruntés pour atteindre ces objectifs, des blocages devront être levés et des effets levier mis en place. Car si la formation professionnelle a pour finalité principale la qualification de personnes qui se forment, ce concept « polysémique » n'est pas d'un maniement aisé au plan juridique. Il renvoie en effet d'une part à des procédures « de production des qualifications » au moyen de titres et de diplômes fondés sur des référentiels validés par des autorités légitimes pour ce faire (pouvoirs publics, partenaires sociaux), et d'autre part à « la qualification contractuelle » reconnue à l'occasion de la conclusion du contrat de travail. Or c'est bien de l'acceptation juridique de cette notion qu'il est question dans le document d'orientation, et de son inscription dans le nouveau droit positif issu de la prochaine réforme de la formation professionnelle.

2. La mobilisation des dispositifs existants en vue d'assurer l'effectivité du droit à la qualification dans le contrat de travail.

Les dispositifs juridiques existants dont l'objectif est de permettre l'acquisition d'une qualification reconnue par un titre ou un diplôme, tels que le contrat d'apprentissage ou le contrat de professionnalisation, n'appellent pas de modifications juridiques substantielles. La question posée est celle de leur développement quantitatif et qualitatif et de la recherche de la plus grande efficacité de ces dispositifs. À cet égard, au nom « du choc simplification » annoncé par le gouvernement, les deux dispositifs pourraient utilement être fusionnés... en s'inspirant du modèle allemand qui connaît une seule voie de formation professionnelle en alternance. Mais, il faut le souligner, cette question qui revient de façon récurrente dans le débat public sur la formation professionnelle n'est pas évoquée dans le document d'orientation.

Par ailleurs les règles de droit qui encadrent deux autres voies d'accès à la qualification, fondées sur l'initiative individuelle juridiquement garantie, que sont la validation des acquis de l'expérience (VAE) et le congé individuel de formation (CIF), mériteraient d'être développées en vue d'en faciliter l'accès et l'usage par les adultes qui souhai-

tent bénéficier du droit « de progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de leur vie professionnelle ». Le document d'orientation encourage les partenaires sociaux à s'engager dans cette voie.

Il en va de même des certificats de qualification professionnelle (CQP) créés à l'initiative des partenaires sociaux dans les branches professionnelles qui mériteraient également d'être développés et ouverts au certificat de qualification interprofessionnelle (CQPI) susceptible de faciliter les mobilités intersectorielles.

3. Nouvelles procédures juridiques de nature « à garantir l'effectivité » du droit à la qualification dans l'entreprise.

C'est incontestablement dans l'entreprise que le droit à la qualification, en l'occurrence le droit au maintien (et à l'évolution) de la qualification, est susceptible de progresser vers plus « d'effectivité » si l'on considère les enseignements et enquêtes statistiques qui mettent en évidence la durée courte des formations proposées par les entreprises à leurs salariés, qui relèvent pour l'essentiel de l'obligation d'adaptation au poste et à l'emploi.

Il s'agit en effet, en s'appuyant sur le droit existant (loi et jurisprudence), de renforcer, au-delà de l'obligation à la charge de l'employeur « d'assurer l'adaptation des salariés à leur poste de travail, l'obligation de veiller au maintien de leur capacité à occuper un emploi [...] » (C. trav., art. L. 6321-1). Ce texte, fondé sur une jurisprudence qui s'est construite au fil des décennies ¹⁶, et dont dernière décision de la chambre sociale de la Cour de cassation en date du 5 juin 2013 ¹⁷ illustre l'importance, est en cohérence parfaite avec le concept juridique « de prévention » qui figure depuis 1971 dans la typologie des actions de formation qui constitue le référentiel juridique de la formation professionnelle : « Les actions de prévention ont pour objet de réduire, pour les salariés dont l'emploi est menacé, les risques résultant d'une qualification inadaptée à l'évolution des techniques et des structures des entreprises, en les préparant à une mutation d'activité, soit dans le cadre, soit en dehors de leur entreprise » (art. L. 6315-5).

Le contenu concret de l'obligation de « veiller » à la capacité à occuper un emploi pourrait être précisé par des obligations de procédure dont le non-respect constituerait le fait générateur ouvrant droit à des initiatives individuelles de chaque salarié concerné (droit opposable à la qualification) et à des actions collectives engagées à l'initiative des représentants du personnel.

B — FORMATION ET RAPPORTS COLLECTIFS DE TRAVAIL DANS L'ENTREPRISE

La formation professionnelle fait partie des domaines de compétence des comités d'entreprise depuis l'ordonnance du 22 février 1945 qui les a institués. L'ANI du

¹⁴ C. Durand-Prinborgne, La formation tout au long de la vie entre droit de l'éducation et droit de la formation, *Dr. soc.* 2004. 464.

¹⁵ Rép. trav., v. Formation professionnelle continue, par M.-J. Gomez-Mustel.

¹⁶ J.-M. Luttringer, Première recherche de jurisprudence en matière de formation professionnelle continue, *Dr. soc.* févr. 1979 ; L'entreprise formatrice sous le regard des juges, *Dr. soc.* 1994. 283.

¹⁷ Soc., 5 juin 2013, n° 11-21-255, publié au Bulletin.

9 juillet 1970 et la loi du 16 juillet 1971 ont précisé leurs attributions dans ce domaine. Ils sont désormais informés et consultés aussi bien sur les orientations de formation professionnelle que sur le plan de formation de l'entreprise. Au fil des années, les textes législatifs et réglementaires ont encadré cette compétence dans un luxe de règles de procédure (périodicité de la consultation, liste exhaustive de documents devant être obligatoirement transmis au comité d'entreprise, etc.), mais sans jamais franchir le Rubicon consistant à accorder un pouvoir de codécision aux comités d'entreprise en matière de formation comme cela avait été demandé, et instaurer une négociation obligatoire dans l'entreprise.

Cependant, à défaut de pouvoir de codécision ou de négociation obligatoire sur le plan de formation, les comités d'entreprise ont trouvé dans l'obligation fiscale de contribution au développement de la formation qui pèse sur les employeurs un allié de poids en raison de cette sanction fiscale. En effet, l'employeur qui n'apporte pas la preuve de la délibération du comité d'entreprise sur la formation, ou qui ne fournit pas les documents expressément prévus par les textes dont la déclaration n° 2483, est passible d'une majoration de 50 % du montant de la participation financière. Il en va de même pour l'employeur qui ne peut fournir de procès-verbal de carence apportant la preuve de l'initiative prise pour organiser dans les délais impartis des élections aux comités d'entreprise dès lors que la condition d'effectif est remplie.

L'existence de l'obligation fiscale de financer la formation, à la charge de l'entreprise, a eu pour effet de structurer la consultation du comité d'entreprise autour de la contrainte budgétaire caractérisée par son volume, et par les contraintes fiscales liées à la qualification de la ressource (imputabilité). En même temps qu'elle facilitait la tâche des représentants de salariés, elle avait pour effet de privilégier le formalisme de la consultation au détriment de l'identification des problèmes concrets à résoudre dans l'entreprise et de la définition de politiques et de plans de formation stratégiques et pluriannuels.

Ce phénomène étant accentué par le constat que, si au sommet les compétences des négociateurs nationaux confinent à l'expertise, à la base ces niveaux de qualifications sont bien souvent en décalage avec les enjeux concernés.

Enfin l'existence d'une sanction fiscale pouvant être potentiellement lourde et complémentaire à une éventuelle sanction pénale en cas de délit d'entrave (beaucoup plus rare) a contribué à renforcer le formalisme de la consultation du comité d'entreprise.

La loi de sécurisation de l'emploi tend à préciser encore davantage les modalités de consultations du comité d'entreprise : la négociation triennale sur la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) dans les entreprises de 300 salariés et plus devra porter non seulement sur les grandes orientations à trois ans de la formation professionnelle dans l'entreprise, mais aussi sur les objectifs du plan de formation, sur les catégories de salariés et d'emplois, auxquels ce plan doit être consacré en

priorité et sur les compétences et qualifications à acquérir pour les trois années de validité de l'accord (art. 9).

Ce nouveau texte ouvre la perspective d'un glissement de la procédure de consultation des comités d'entreprise sur la formation vers la négociation collective d'entreprise. Les enjeux de cette négociation pourraient être constitués, dans le cadre de la GPEC, par l'anticipation des risques d'inemployabilité ¹⁸.

Le document d'orientation souhaite que la négociation collective propose « de faire évoluer le plan de formation de l'entreprise, tant dans ses modalités d'élaboration et de suivi que dans ses modalités de financement afin de faire des formations qui en relèvent un véritable investissement collectif pour l'entreprise reconnu comme tel, et de conforter la volonté des salariés de se former [...] ».

C — FORMATION ET RAPPORTS COLLECTIFS DE TRAVAIL EN DEHORS DE L'ENTREPRISE

Le document d'orientation n'aborde pas la question de la négociation de branche relative à la formation et évoque à peine la question de la gestion paritaire au sein des OPCA, des fonds d'assurance formation, des OPA-CIF...

Sur ce dernier aspect il est simplement mentionné qu'« il reviendra en outre aux partenaires sociaux d'adapter en tant que de besoin le rôle et les missions des organismes paritaires impliqués dans la formation professionnelle en fonction des orientations de la négociation ». Il faut souligner que la précédente réforme de 2009 a eu pour objet principal la réforme des OPCA ¹⁹. Il n'y avait donc pas urgence à y revenir. Cependant le document d'orientation, des lors qu'il maintient le principe de l'obligation légale faisant l'objet d'une mutualisation, ne met en cause leur existence et renvoie aux partenaires sociaux le soin de faire évoluer si nécessaire leur objet social (plus de prestation de service aux PME-TPE ? Possible rôle dans la mise en œuvre du compte personnel de formation ?).

Quant à la négociation de branche sur les objectifs, les priorités et les moyens de la formation prévue par le code du travail à un rythme triennal, elle découlera du nouveau référentiel de la formation issu de l'accord interprofessionnel que cette négociation a vocation à démultiplier ²⁰.

¹⁸ V. l'étude réalisée pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) sous la direction de C. Seiler (Sémaphores groupe Alpha), <http://www.strategie.gouv.fr/content/etude-plan-de-formation-dans-les-entreprises-de-la-formalite-1%E2%80%99outil-strategique>. L'étude propose une recension exhaustive de la littérature relative aux politiques de formation des entreprises.

¹⁹ J.-P. Willems et J.-M. Luttringer, La loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, Dr. soc. 2010. 417.

²⁰ La négociation collective en 2012. Bilans et rapports. Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social.

III. — LE COMPTE PERSONNEL DE FORMATION AU CENTRE D'UN CONFLIT DE LOGIQUE

A — LES ORIGINES DU CONCEPT

Ce concept trouve son origine dans des travaux de l'OCDE conduits au cours des années 90, qui concluaient au coût trop élevé des politiques de formation continue et au rendement de l'investissement formation quasi inexistant. Ce diagnostic a conduit à faire plusieurs propositions dont celle consistant à mettre l'individu au centre des dispositifs de formation, et lui permettre de choisir la manière dont il investit dans la formation. C'est sur cette base que s'est construit dans les pays de l'OCDE, dont la France, un discours sur l'intérêt d'un compte individuel de formation et que se sont développées des expérimentations. Il en résulte que dans tous les pays qui ont tenté l'expérience le concept est resté marginal, et là où la volonté politique de le développer a été la plus forte, en Grande-Bretagne par exemple, il a échoué²¹.

La France n'a pas été en reste de discours sur les vertus miraculeuses de ce concept, au cours des deux dernières décennies, jusqu'au jour où Nicolas Sarkozy a proposé d'instituer un compte individuel de formation comme clé de voûte d'une réforme radicale de notre système de formation professionnelle qualifiée de complexe, corporatiste, à la dérive.... De ce projet il n'est rien resté, sauf le discours et la séduction exercée par le concept...

B — LE COMPTE PERSONNEL DE FORMATION, « UN OBJET JURIDIQUE NON IDENTIFIÉ CONFRONTÉ À DES CONFLITS DE LOGIQUE »

Aujourd'hui, le principe d'un compte personnel de formation est inscrit dans la loi issue d'un accord interprofessionnel dans les termes suivants : « Chaque personne dispose dès son entrée sur le marché du travail, indépendamment de son statut, d'un compte personnel de formation [...]. Il est intégralement transférable en cas de changement ou de perte d'emploi et ne peut en aucun cas être débité sans l'accord express de son titulaire ». Son effectivité est loin d'être assurée et il n'est pas sûr qu'elle le soit en 2014. Car le compte personnel de formation, outre qu'il n'a pas fait l'objet d'une réflexion stratégique de long terme, demeure un corps étranger dans notre système juridique et financier de la formation professionnelle, en quelque sorte un objet juridique non identifié (OJNI).

Son installation dans les mœurs, les usages et le droit suppose que soient dépassés plusieurs conflits de logique : dans l'entreprise « la personne » n'existe pas indépendamment de son statut, qui est celui de salarié lié par un contrat de travail dont le critère est celui de la subordina-

tion juridique. L'obligation de formation résulte du contrat de travail aussi bien pour l'employeur que pour le salarié. L'employeur est pour l'essentiel « le prescripteur » de la formation pour les salariés en vertu de son pouvoir de direction, et il en est « le tiers payant ». Au surplus, si l'entreprise veut garder le pouvoir sur la formation de ses salariés, elle n'a aucun intérêt à en transférer la responsabilité sur ces derniers. Le concept de compte « personnel », qui ne saurait être débité « sans l'accord express de son titulaire », n'est pas en cohérence avec les rapports sociaux qui structurent la vie de l'entreprise.

Il en va de même pour le demandeur d'emploi qui n'existe pas en dehors de son statut « d'ayant droit » de l'assurance chômage à laquelle il cotise. Pour lui aussi, la formation « prescrite » est assurée par « un tiers payant » sur des ressources mutualisées fondées sur le principe « de garanties sociales » lorsqu'elles résultent de cotisations ou celui « de solidarité » lorsqu'elles résultent de l'impôt. Certes, dans la relation entre le conseiller de Pôle emploi et le demandeur d'emploi à la recherche d'une formation, le consensus sera privilégié, mais en dernier recours la décision n'appartient pas à la personne titulaire du compte.

Par ailleurs comment un compte personnel de formation dont la vocation est universelle peut-il être rendu compatible avec le statut de fonctionnaire et avec celui de travailleur non salarié ? Dans un cas, le statut de la fonction publique, les obligations respectives de formation résultent de l'application même du statut (prescription, tiers payant, évolution professionnelle par le concours...). Dans l'autre, l'un des critères distinctifs du compte personnel de formation, à savoir qu'il ne peut être débité sans l'accord express de son titulaire, n'a guère de sens, puisque le titulaire est précisément son propre patron.

Ces conflits de logique pourront-ils être dépassés d'ici 2014 ? Le pari n'est pas gagné d'avance. Peut-être le compte ne sera-t-il en définitive « qu'un passeport formation » ayant une fonction de traçabilité des droits et des acquis de la formation. Dans ce cas s'agit-il vraiment d'un compte ouvrant des droits à la formation ? Peut-être, l'échec du droit individuel à la formation (DIF), et son évolution vers le concept de compte personnel de formation, ainsi que l'implication probable des conseils régionaux dans la construction d'un droit à la formation différée, constitueront-ils en 2014 le socle sur lequel le compte pourra progressivement se construire pour les générations futures.

Car le compte a sans doute besoin de s'inscrire dans une temporalité longue, si l'on veut bien mesurer l'ampleur des mutations culturelles et sociales que l'acclimatation de cet « OJNI » suppose. En effet, ce dont il s'agit, ce n'est pas de créer un dispositif supplémentaire, de nature conjoncturelle (mettre les demandeurs d'emploi en formation...), mais bien de construire le *continuum* entre formation initiale et formation tout au long de la vie qu'appellent la société de la connaissance, l'allongement de la vie, ainsi que le rapport au travail et à l'emploi tendanciellement caractérisé par l'accroissement des transitions professionnelles. Dès 1973, l'OCDE avait théorisé cet enjeu sous la forme du concept « d'éducation récurrente », dont l'objet est « d'offrir à chacun le choix de renoncer à

21 J.-M. Luttringer, *Opportunité et faisabilité d'un compte d'épargne formation*, éd. DEMOS 2008 – CNFTLV, *Réflexion sur la création d'un compte individuel de formation*, rapport au ministre chargé de la Formation professionnelle, mars 2013.

l'immuable enchaînement éducation, travail, loisirs, retraite, et de lui permettre de mener et d'alterner ces activités dans les limites de ce qu'il est socialement possible et conforme à ses vœux ». L'éducation récurrente implique une rupture avec la pratique actuelle caractérisée par une longue période ininterrompue de scolarité préprofessionnelle à plein-temps sanctionnée (ou non) par un diplôme qui sera la référence pour le reste de la vie, et par des formations orientées sur des objectifs d'adaptation de court terme, utiles et nécessaires, mais qui ne sauraient représenter la finalité d'un compte personnel de formation.

4. « Un projet sociétal qui échappe à la seule compétence des partenaires sociaux ».

Un projet d'une pareille ambition suppose de remettre à plat les modes d'allocation des ressources affectées à la formation initiale et ceux affectés à la formation tout au long de la vie, de mobiliser davantage les ressources des ménages qui en disposent pour cette finalité, et de proposer des soutiens financiers à ceux qui n'en disposent pas (sous la forme de subventions ou d'impôt négatif) et, enfin, de légiférer, sans doute après une concertation, mais sans le préalable de la négociation interprofessionnelle. Car il s'agit d'un projet sociétal qui échappe par nature à la seule compétence des partenaires sociaux.

Sur le socle du principe de solidarité (chacun doit verser selon ses capacités et peut puiser selon ses besoins)

devra s'édifier une ingénierie d'allocation des ressources (temps et argent) qui orientera les comptes épargne temps, ainsi que l'épargne des ménages par une fiscalité incitative, vers « l'investissement immatériel » que constitue le rapport à la connaissance au savoir et à la qualification pour toute personne. Ce qui permettra, rigueur budgétaire oblige, d'orienter les ressources constitutives du socle « de la solidarité et de la mutualisation » vers les publics qui en ont le plus besoin et notamment ceux qui bénéficieront d'un droit de créance à un premier niveau de qualification, opposable à la collectivité publique sur le fondement du droit à l'éducation continuée.

CONCLUSION

Il demeure de nombreuses incertitudes sur l'issue de la réforme qui s'engage, liées à la méthode « de la loi négociée », à l'insuffisante maturation du concept « de compte personnel de formation », à la place de la formation dans l'acte III de la décentralisation, à la réforme de l'apprentissage, à l'absence de choix clairement affirmé sur le devenir du financement de la formation par les entreprises. L'analyse du nouveau droit positif de la formation viendra en son temps, sans doute en 2014. Pour l'heure, il s'agissait de proposer aux lecteurs de Droit social quelques points de repère dans le processus complexe de la réforme engagée ■

ANNEXE**Document d'orientation****Négociation nationale interprofessionnelle****La formation professionnelle pour la sécurisation des personnes et la compétitivité des entreprises****8 juillet 2013**

Les participants à la grande conférence sociale des 20 et 21 juin 2013 ont rappelé leur attachement aux fondements posés par la loi du 16 juillet 1971 qui dispose que la formation professionnelle doit contribuer tout à la fois à l'adaptation des compétences des travailleurs, à leur promotion sociale par la qualification et à leur contribution au développement culturel, économique et social.

Le Préambule de la Constitution de 1946 dispose par ailleurs que « la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture ». À ce titre, la formation professionnelle constitue une « obligation nationale » qui s'adresse à l'individu dans ses différentes dimensions : le travailleur mais aussi la personne et le citoyen.

Si ces principes conservent toute leur actualité, le niveau élevé du chômage, la discontinuité croissante des trajectoires professionnelles, l'accélération des mutations économiques conduisent à considérer aussi le développement des compétences et des qualifications comme un levier majeur de l'accès, du maintien et du retour à l'emploi des personnes et de la compétitivité des entreprises.

Les objectifs poursuivis par notre système de formation professionnelle méritent d'être renouvelés au regard de ces enjeux :

- sécuriser les parcours professionnels en mobilisant mieux l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie et en donnant un temps d'avance aux entreprises en misant sur les compétences et les qualifications comme facteur de compétitivité ;
- réhabiliter la formation professionnelle comme levier de promotion sociale et professionnelle et la considérer davantage comme un investissement et non une charge pour les entreprises ;
- améliorer la lisibilité et l'efficacité du système afin de faciliter l'accès à la formation professionnelle de l'ensemble des actifs, salariés comme demandeurs d'emploi.

C'est dans cette perspective que les organisations syndicales et patronales représentatives au niveau national ont créé, à l'occasion de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013, le compte personnel de formation, qui a fait l'objet d'une réflexion approfondie conduite par le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie et dont les principes sont désormais inscrits dans la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi. Universel, personnel, intégralement transférable, doté d'une ambition qualifiante, ayant vocation à s'articuler avec d'autres dispositifs de formation, ce compte doit maintenant pouvoir être déployé de manière opérationnelle.

La feuille de route issue de la grande conférence sociale a prévu l'ouverture d'une négociation collective au niveau national et interprofessionnel relative à la réforme de la formation professionnelle.

Cette négociation, inscrite dans le cadre du présent document d'orientation du gouvernement en vertu de l'article L. 1 du code du travail, se déroulera – conformément aux vœux des organisations syndicales et patronales représentatives au niveau national et interprofessionnel – en coordination étroite avec la concertation quadripartite associant les régions et l'État sur les questions concernant de manière conjointe l'ensemble de ces acteurs.

Le gouvernement proposera au Parlement la mise en œuvre des changements législatifs et réglementaires qui découleront d'un accord, ou qui s'imposeront en son absence.

* * *

Pour renforcer la sécurisation des parcours professionnels – au niveau individuel pour chaque actif comme au niveau collectif de l'entreprise –, il est nécessaire d'articuler :

- l'amélioration de l'orientation professionnelle et un meilleur accès à la formation professionnelle, notamment pour celles et ceux qui sont les plus exposés au risque de rupture professionnelle dans ou hors de l'entreprise : les salariés peu ou pas qualifiés, ceux exposés le plus fortement aux mutations économiques et technologiques ou à des facteurs de pénibilité, les salariés seniors, les salariés précaires, les demandeurs d'emploi ayant besoin d'une qualification complémentaire et les jeunes sans qualification ;
- l'investissement dans la formation professionnelle comme un levier de compétitivité au sein de l'entreprise. Un investissement collectif accru dans la formation doit à la fois favoriser le développement de l'entreprise et sécuriser l'emploi de ses salariés ;
- une gouvernance des politiques de formation professionnelle plus simple et plus efficace, garante d'un véritable accès pour tous à la formation tout au long de la vie et de la continuité des parcours.

Ces trois domaines auront à être abordés dans le cadre de la négociation – les partenaires sociaux ayant naturellement la liberté d'élargir ces domaines.

1. Sécuriser les parcours professionnels en déployant le compte personnel de formation et en améliorant l'accès à la formation, en particulier de ceux qui en ont le plus besoin. La formation professionnelle est marquée par des

inégalités d'accès qui sont connues, en fonction de l'âge, du niveau de formation initiale, du statut, de la taille de l'entreprise... Sécuriser les parcours c'est surmonter ces inégalités pour donner à chacun la possibilité de se former au moment opportun, indépendamment de son statut, et de s'élever d'au moins un niveau de qualification pour réussir son évolution professionnelle. Au regard de cette ambition, la négociation qui s'engage devra permettre :

- d'assurer, la mise en œuvre opérationnelle du compte personnel de formation en définissant les règles de mobilisation du compte par un salarié dans sa relation à l'employeur, les modalités d'utilisation et de prise en charge du compte lorsqu'il est mobilisé après un changement d'employeur, la part de financement du compte qui relève des partenaires sociaux, et enfin l'articulation concrète entre le compte et les autres dispositifs de formation des salariés – à conforter (le congé individuel de formation), à modifier (la période de professionnalisation) ou à supprimer (le droit individuel à la formation) ;
- de mieux mobiliser la formation comme levier de sécurisation de l'emploi en favorisant l'accès à la qualification de l'ensemble des actifs, leur capacité à occuper un emploi ainsi que leurs possibilités de promotion professionnelle et sociale. Le compte personnel de formation et sa stratégie d'abondement et de mobilisation peuvent jouer un rôle en ce sens. Les différents volets de la contribution légale des entreprises et les dispositifs qu'ils financent devront être examinés à cette aune, notamment dans le sens d'approches davantage mutualisées pour favoriser la qualification des actifs les plus fragilisés sur le marché du travail, salariés et personnes à la recherche d'un emploi. Le développement de certifications facilitant les mobilités et les reconversions ainsi que la reconnaissance des compétences transversales ou transférables constituent également des leviers à développer ;
- de contribuer au renforcement de l'effort global en matière d'alternance, en particulier en faveur des jeunes à la recherche d'un emploi ou d'une qualification, en mobilisant au mieux les ressources de la professionnalisation et en facilitant l'accès, parfois difficile, à l'alternance ;
- enfin de préciser comment les dispositifs d'information et d'orientation professionnelle – entretiens, bilans dont le bilan de compétences, conseil en évolution professionnelle – délivrés au sein et en dehors de l'entreprise peuvent contribuer à la sécurisation des parcours professionnels et en particulier au bon usage du compte personnel de formation.

2. Faire de la formation professionnelle un investissement de compétitivité au sein de l'entreprise. Les compétences et les qualifications des salariés sont à juste titre considérées comme un élément-clé de la compétitivité de nos entreprises, quelle que soit leur taille, dans un contexte de structuration des filières devant faciliter l'émergence des emplois de demain. Divers travaux sont d'ailleurs en cours pour mieux valoriser dans notre économie l'effort de formation professionnelle. Dans cette perspective « l'appétence » des salariés et des employeurs pour la formation constitue un enjeu majeur. Au regard de ces questions la négociation qui s'engage devrait permettre :

- de faire évoluer le plan de formation de l'entreprise, tant dans ses modalités d'élaboration et de suivi que dans ses modalités de financement afin de faire des formations qui en relèvent un véritable investissement collectif pour l'entreprise, reconnu comme tel, et de conforter la volonté des salariés de se former ;
- d'accroître l'accès à la formation, encore insuffisant, des salariés des PME et TPE, en mobilisant la mutualisation des fonds de la formation professionnelle, en renforçant les dispositifs de sensibilisation et d'accompagnement, tant des salariés que des chefs d'entreprise, en vue de faciliter la bonne articulation entre le recours à la formation et la continuité de l'activité de l'entreprise ; enfin en replaçant cet enjeu dans le contexte plus large de la structuration des filières et en leur sein des relations économiques tissées par les PME/TPE avec les grandes entreprises, et de la gestion prévisionnelle et territoriale des emplois et des compétences ;
- plus généralement de préciser comment le dialogue social, à ses différents niveaux, peut contribuer à une meilleure mobilisation des différents dispositifs concourant à la formation des salariés ;
- de reconsidérer la définition des actions de formation afin d'intégrer au mieux les modalités de transmission de savoirs informelles ou innovantes, dont on sait qu'elles sont différenciées en fonction de la taille de l'entreprise, en facilitant la reconnaissance des acquis professionnels tout en promouvant un cadre propice à la qualité de l'offre de formation et à l'individualisation des parcours.

3. Contribuer à une gouvernance des politiques de formation professionnelle plus simple et plus efficace. La priorité accordée à la sécurisation des parcours professionnels ainsi que la mise en œuvre du compte personnel de formation, qui transcende les statuts et sollicite également les pouvoirs publics, interrogent la gouvernance actuelle des politiques de formation professionnelle. La nouvelle étape de décentralisation de la formation professionnelle devra de même conduire les acteurs du territoire à clarifier leur rôle et mieux se coordonner, avec la préoccupation de rendre le dispositif global de la formation professionnelle plus lisible pour nos concitoyens. Dans cette optique la négociation qui s'engage devrait permettre :

- de conforter la gouvernance nationale et régionale des organisations syndicales et patronales représentatives au niveau national et interprofessionnel sur le champ de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelles, de l'alternance ;
- de définir les voies et moyens pour ces organisations de contribuer, dans le respect de l'autonomie propre à chacune, à la construction et à la mise en œuvre d'une stratégie régionale et concertée en matière d'orientation professionnelle, de développement de l'alternance et de formation professionnelle des salariés comme des demandeurs d'emploi ;
- d'accroître la capacité collective d'anticipation, de suivi, d'évaluation et d'adaptation de la qualité et de l'efficacité du système de formation professionnelle, en lien avec les structures nationales et régionales concernées ;
- de proposer toute mesure de simplification qui semblera utile quant au pilotage et à la gestion des dispositifs auxquels les partenaires sociaux sont parties prenantes.

Il reviendra en outre aux partenaires sociaux d'adapter en tant que de besoin le rôle et les missions des organismes paritaires impliqués dans la formation professionnelle en fonction des orientations de la négociation.

* * *

Cette négociation devra naturellement être articulée avec d'autres exercices mentionnés dans la feuille de route issue de la conférence sociale qui seront pour l'essentiel simultanés :

- la concertation quadripartite entre l'État, les régions et les organisations syndicales et patronales représentatives au niveau national et interprofessionnel initiée en mai et juin, se poursuivra notamment sur la mise en œuvre du compte personnel de formation et l'évolution du service public de l'orientation. Elle sera animée par une personnalité qualifiée sur la base d'un mandat qui fixera précisément son champ de travail ;
- une concertation, animée par l'État, des organisations syndicales et patronales représentatives au niveau national et interprofessionnel, des régions et des organismes consulaires sur le développement de l'apprentissage qui portera en particulier sur le financement de celui-ci, la collecte de la taxe d'apprentissage et la sécurisation du parcours de formation des jeunes.

Une attention particulière devra être portée par les négociateurs à la question de l'égalité entre les femmes et les hommes, notamment dans les périodes de transition entre inactivité et activité professionnelle.

Conformément à la feuille de route sociale, la question décisive de l'accès à la formation professionnelle des personnes en situation de handicap devra également être prise en considération, notamment pour favoriser leur accès aux dispositifs de droit commun.

* * *

Conformément à la feuille de route issue de la grande conférence sociale, le gouvernement propose que cette négociation aboutisse dans un délai compatible avec la préparation d'un projet de loi avant la fin de l'année 2013.