

Quelques questions juridiques à propos de « l'orientation » du choix de la formation des titulaires d'un CPF par des répertoires, socles, listes et inventaires.

1. L'option en faveur de « l'orientation » du choix.

Les 25 millions de futurs titulaires d'un CPF (compte personnel de formation) ne pourront pas mobiliser en toute liberté les ressources disponibles sur leur compte (150 heures et abondements éventuels, sous la double limite de la valeur retenue pour la monétarisation et des disponibilités financières des OPCA). Le législateur a mis en place divers filtres : socle de connaissances et de compétences fixé par décret, listes, répertoires, inventaires... dont l'existence et le contenu encadrent les choix des titulaires d'un CPF et les orientent vers la qualification qui est sa finalité principale.

Le CPF a, en effet, vocation à contribuer, à défaut de garantir l'effectivité du droit de toute personne à accéder à l'issue de la formation initiale à un premier niveau de qualification et à progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle (Article L.6111-1 code du travail). Il apporte un contenu juridique et financier concret à la notion de sécurisation des parcours professionnels en facilitant le recours à la formation en cas de mobilité subie (demandeurs d'emploi) ou choisie. Sa finalité n'est par conséquent pas celle portée par la notion d'éducation permanente fondée sur le libre choix de la formation par la personne mais par celle de la sécurité de l'emploi issue de l'Ani du 11 janvier 2013 et de la loi du 14 juin 2013, qui ont porté sur les fonds

baptismaux une ébauche du CPF reprise et développée par l'Ani du 14 décembre 2013 et la loi du 5 mars 2014.

Dès lors que le CPF, qui est un « bien patrimonial » de la personne, a pour finalité la qualification et la sécurisation des parcours professionnels, et que par ailleurs son financement est apporté à titre principal par l'entreprise (par le canal des OPCA et du FPSPP) et diverses collectivités publiques, et de manière accessoire par la personne elle-même, il est légitime que le choix du titulaire du CPF soit encadré et orienté vers la finalité poursuivie.

Le fait de subordonner l'accès à la formation par les titulaires du CPF à une procédure « de prescription » par un tiers : l'employeur pour les salariés, le conseiller de Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi, aurait été en contradiction avec la notion même de compte personnel de formation en ce qu'il exprime l'option du législateur en faveur de « la personnalisation des droits sociaux » dont relève la formation professionnelle.

En revanche une procédure de validation d'un projet par une instance légitimée à cet effet aurait pu s'envisager, à l'image du jury pour la VAE, et d'une commission paritaire d'un OPACIF pour le CIF ou un bilan de compétences. Cette formule n'a pas été retenue sans doute pour des raisons pratiques liées au grand nombre (potentiel) de titulaires d'un compte personnel de formation, peut être aussi pour éviter les risques de divergence d'appréciation entre commissions paritaires...

L'option retenue par le législateur (sur proposition de l'Ani du 14 décembre 2013) d'encadrer et d'orienter les choix ouverts aux titulaires d'un CPF, par diverses procédures « de listes », répertoires, et inventaires... mérite un examen critique au plan juridique. C'est l'objet de la présente chronique.

Ne sont en effet éligibles au CPF que :

- les actions de formations visant l'acquisition d'une compétence inscrites au futur « socle de connaissances et de compétences »,
- les actions d'accompagnement à la VAE,
- les titres et diplômes RNCP, les CQP / CQPI, les qualifications inscrites à l'inventaire des compétences transversales et - pour les demandeurs d'emploi - les formations concourant à l'accès à la qualification financées

par les régions, Pôle Emploi ou l'Agefiph, à la condition d'être inscrits sur l'une des trois listes paritaires définies :

- au niveau national interprofessionnel,
- au niveau des branches professionnelles,
- au niveau régional interprofessionnel.

La sécurité juridique de ces procédures est d'autant plus impérative qu'elle concerne 25 millions de titulaires d'un droit opposable à des tiers : par un salarié à son employeur ainsi qu'à l'OPCA pour le financement, sur le temps de travail ou en dehors du temps de travail, en fonction du choix de la formation ; par le demandeur d'emploi au conseiller professionnel de Pôle emploi, et au conseil régional dans le cadre de la mission de service public qui est désormais la sienne (Voir chronique 85 : Service public et gouvernance régionale de la formation professionnelle).

2. Les listes et le droit : le catalogue de la Redoute, la liste civile de la Reine d'Angleterre, les listes de formations éligibles pour la mobilisation du CPF, et autres procédures...

À la différence du catalogue de la Redoute qui offre aux clients potentiels une palette de produits, que ceux-ci sont libres d'acheter ou non sans la moindre conséquence juridique, les listes, répertoires et inventaires en cours d'élaboration produisent des effets juridiques. Il serait plus juste de les comparer à la liste civile de la reine d'Angleterre (octroyée et contrôlée par le Parlement) ou, à celle également d'inspiration monarchique, de notre président de la République (octroyée et contrôlée par le Parlement et la Cour des Comptes), à des listes électorales soumises à des règles procédurales très strictes, ou encore à une liste de mariage déposée au Printemps ou aux Galeries Lafayette (seuls sont en principe éligible les cadeaux inscrits sur la liste conformément aux souhaits des mariés).

Toutes ces listes, mis à part le catalogue de la Redoute et les listes de mariage, ont plusieurs points communs avec les listes de formation éligibles au titre du CPF : elles sont établies par une autorité légitimée à cet effet, elles ont un objet précis limitativement défini, elles sont génératrices de droits et d'obligations pour leurs bénéficiaires ainsi que pour les personnes morales qui ont autorité pour les établir. **Elles peuvent par conséquent être source de contentieux, ce**

qui suppose la mise en place de procédures (publicité, voies de recours, médiation), dédiées à cet effet, ce qui, pour l'heure, n'est pas prévu par les textes, mais qu'il serait hautement souhaitable d'instituer.

3. La polysémie de la notion de qualification finalité du CPF représente un facteur supplémentaire susceptible d'engendrer de l'insécurité juridique.

La connaissance n'est pas la compétence qui est « l'intelligence situationnelle » associant savoirs et savoir-faire dans un contexte déterminé (et donc l'employeur est en définitive seul juge), qui n'est pas la qualification, celle-ci pouvant être « personnelle » attestée par un titre ou un diplôme, où contractuelle (contrat de travail). Seule « la qualification contractuelle » donne la mesure des droits et des obligations respectifs de l'employeur et du salarié. Elle ne correspond pas toujours à la classification de l'emploi occupé par le salarié, celui-ci pouvant être affecté à un emploi correspondant à sa qualification « personnelle », être surclassé ou sous classé en référence à la grille de classification de la convention collective applicable dans l'entreprise.

« Le droit opposable à la qualification » dont peut se prévaloir le titulaire d'un CPF n'emporte pas une automaticité de reconnaissance par l'employeur de la qualification acquise du fait de la formation et une progression salariale correspondante. Celle-ci peut en revanche résulter de dispositions de la convention collective (encore rares pour les acquis de la formation tout au long de la vie professionnelle), d'engagements contractuels spécifiques ou être pris en compte dans le cadre du bilan des entretiens professionnels réalisés tous les six ans, assorti d'une obligation de résultat exprimée par une évolution salariale, une évolution professionnelle, une certification (Article L.6315-1 du code du travail)

Le référentiel de « certification » sur la base duquel peut être attribué, par un jury souverain, un diplôme ou un titre ne doit pas être confondu avec le référentiel « de formation ». Par ailleurs « la certification » délivrée par les autorités publiques ou par les partenaires sociaux, et inscrites au RNCP n'est pas de même nature et n'a pas les mêmes effets juridiques qu'une « certification » ou « habilitation » délivrée par une autorité indépendante instituée par des opérateurs de marché (aviation civile, Microsoft, OPQF etc.).

En toute rigueur juridique les formations qualifiantes devraient être limitées à celles énoncées par l'article L.6314-1 à savoir les diplômes et titres inscrits au RNCP, les CQP, les qualifications reconnues dans une convention collective de branche. La multiplicité des listes, répertoires et inventaires, conduits singulièrement à élargir cette notion.

La grille d'analyse proposée ci-dessous, distingue les procédures qui relèvent principalement du droit public (RNCP, inventaire supplémentaire, socle de connaissances et de compétences...) de celles qui relèvent du droit privé de la négociation collective (CQP, diverses listes paritaires). Si elles visent toutes le même objectif qui est d'orienter le choix de la formation par le bénéficiaire du CPF vers la qualification, elles se distinguent non seulement par la légitimité des autorités qui les ont instituées et par les règles de procédure, mais également, comme on vient de le voir ci-dessous, par l'usage polysémique et extensif de la notion de qualification.

La chronique, fondée sur cette typologie se propose d'identifier quelques-unes des questions à clarifier pour assurer la sécurité juridique du CPF, sans pour autant avoir l'ambition de les traiter au fond.

3. Les répertoires, listes et inventaires relevant du droit public.

- **Les formations sanctionnées par une certification enregistrée dans le répertoire national des certifications professionnelles.**

Créée par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, la Commission Nationale de la Certification Professionnelle (CNCP) est placée sous l'autorité du ministre en charge de la formation professionnelle. Composée de 43 membres (représentants ministériels, représentants des régions, partenaires sociaux, représentants des chambres consulaires et personnes qualifiées), elle est chargée d'établir et de mettre à jour le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) dans le respect d'un cadre réglementaire strictement défini dans le code de l'éducation.

Elle apparaît sous cet angle comme une instance technique. Elle n'a d'ailleurs pas reçu pour mission la création ni l'organisation générale des certifications professionnelles en France, qui restent principalement une compétence

partagée entre l'État (ministères certificateurs) et les partenaires sociaux (CQP). En tant que gestionnaire du Répertoire, la CNCP n'intervient pas dans la définition de son contenu. Elle est en quelque sorte comparable au greffier qui observe, rapporte et authentifie les décisions du juge, seul légitime à prendre la décision (En l'occurrence les ministères certificateurs, les branches professionnelles...). Ni la légitimité de cette instance ni les procédures d'élaboration du répertoire n'appellent à ce stade d'observations juridiques particulières.

Les formations sanctionnées par les certifications inscrites à l'inventaire des compétences transversales.

Cette procédure a été introduite par la Loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et la formation professionnelle qui confère à la CNCP autorité pour recenser dans un inventaire spécifique « *les certifications et habilitations correspondant à des compétences transversales exercées en situation professionnelle* » (article L.335-6. du code de l'éducation). Ce recensement trouve dans le nouveau cadre juridique une portée bien supérieure dès lors que le contenu de cet inventaire devient opposable et conditionnera désormais la mise en œuvre de droits individuels à travers le CPF. En d'autres termes, la CNCP produira – à travers l'inventaire – des décisions opposables aux tiers. La question de la légitimité d'une instance technique à prendre des décisions opposables – qui s'apparentent à de la norme en ce qu'elles conditionnent l'accès à un droit – est posée.

Le contenu de cet « inventaire supplémentaire » dont on voit bien qu'il a pour fonction d'apporter souplesse et pragmatisme à la question de la certification et de la qualification pourrait, selon les choix qui seront faits, générer des conflits de logique entre des formations qui relèvent de l'obligation d'adaptation à l'emploi à la charge de l'employeur, et de formation qualifiantes éligibles au titre du CPF. Une habilitation, ou une certification de marché sont-elles éligibles au titre du CPF alors que la Cour de Cassation a considéré qu'elle pouvait relever de l'obligation d'adaptation à l'emploi qui pèse sur l'employeur (Cour de Cassation chambre sociale 23 octobre 2013). «*Selon l'article L.932-1 I, devenu L.6321-2 du code du travail, toute action de formation suivie par un salarié pour assurer son adaptation au poste de travail constitue un temps de travail effectif et donne lieu pendant sa réalisation au maintien par l'entreprise*

de la rémunération. Il en résulte que la clause de dédit-formation qui prévoit qu'en cas de départ prématuré, le salarié devra rembourser les rémunérations qu'il a perçues durant sa formation, est nulle. ». Doit en conséquence être cassé l'arrêt qui condamne le salarié à payer une somme au titre de la clause de dédit-formation, alors qu'il résultait de ses constatations que ladite clause stipulait le remboursement par le salarié des rémunérations qu'il avait perçues durant sa formation. Il s'agissait en l'espèce d'une formation habilitante relativement chère de l'ordre de 30 000 € exigée d'un pilote d'avion. Cet exemple illustre la difficulté juridique qui peut surgir lorsqu'il s'agit de savoir si une formation relève de l'obligation qui pèse sur l'employeur d'assurer l'adaptation du salarié et de veiller à sa capacité à occuper un emploi, en principe non éligibles au CPF, ou s'il s'agit d'une formation qualifiante éligible. En l'occurrence la réponse ne se trouve pas dans la nature de la formation ou de la certification, serait-elle inscrite sur une liste ou un inventaire, mais dans la qualification de l'emploi occupé par une personne et dans sa qualification contractuelle.

« L'inventaire complémentaire » pourrait bien être à l'origine de conflits de logiques juridiques entre l'obligation d'adaptation de l'employeur fut-elle certifiant, et l'usage par le salarié du CPF.

- **les deux « socles de connaissances et de compétences ».**

Le nouveau « socle de connaissances et de compétences », qui conditionnera également l'accès au compte, trouvera son fondement dans un décret d'application (c'est-à-dire pris en « application » de l'article L.6323-6 du code du travail qui le prévoit explicitement). Il a vocation à se distinguer, par sa dimension professionnelle, du « socle commun de connaissances et de compétences » qui détermine dans le code de l'éducation ce que tout élève doit savoir et maîtriser à la fin de la scolarité obligatoire. Ni la légitimité des instances ni la légalité des procédures ne sont ici en cause. Cependant la question de l'opposabilité à un employeur ou un financeur pourra se poser en fonction du niveau de qualification du titulaire du compte personnel de formation : s'agit-il seulement d'un premier niveau où le socle de connaissances et de compétences englobe-t-il tous les niveaux de qualification et compris les plus élevés de la grille de classification d'une convention

collective (cadres monolingues, souffrant de handicap numérique, ayant perdu l'habitude de s'exprimer par écrit...)?

- **« Les listes » des conseils régionaux :**

Sujet central à l'échelon territorial, le périmètre de ces listes n'est pas encore totalement stabilisé. La méthodologie de définition de ces listes régionales est en cours de finalisation entre l'État, les régions et les partenaires sociaux dans le cadre du groupe multipartite. La constitution de ces listes régionale pose, au plan juridique, la question d'un droit opposable à un premier niveau de qualification dans le cadre du service public régional de l'orientation et de la formation professionnelles (voir la chronique n°85 sur le "Service public et gouvernance régionale de la formation tout au long de la vie").

4. Les listes relevant du droit privé (droit de la négociation collective).

Relèvent du droit privé les CQP ou CQPI créées par une ou plusieurs branches professionnelles et éligibles au compte personnel de formation, qu'ils soient inscrits ou non au RNCP ainsi que diverses listes établies par les partenaires sociaux au niveau des branches professionnelles, ainsi qu'au niveau national et régional interprofessionnel, auxquels il faut ajouter les listes établies par voie d'accord collectif au seul bénéfice des salariés des entreprises relevant du champ d'intervention d'AGEFOS-PME et OPCALIA.

- **Les CQP et les CQPI.**

Les partenaires sociaux habilités à négocier au niveau des branches professionnelles ont saisi dès 1986 l'opportunité que leur offrait le législateur d'investir le champ de la certification de qualifications professionnelles au fur et à mesure que se développaient les contrats de qualification devenus contrats de professionnalisation. Cette activité « de certification » de qualifications professionnelles s'est développée dans le champ autonome de la négociation collective et repose sur une double légitimité : celle des partenaires sociaux dans l'exercice du droit des salariés à la négociation collective, et celle du législateur qui confère une valeur juridique opposable aux CQP. Les CQP et CQPI, qu'ils soient, ou non, inscrits au RNCP, sont éligibles au CPF.

Au plan juridique la question posée est celle de la compétence des CPNE et de la procédure juridique d'élaboration et de reconnaissance des CQP et CQPI. La CPNE n'a en effet d'existence et de compétences que dans la mesure où l'accord collectif de branche lui en a conféré. Elle ne doit d'aucune manière être confondue avec une instance publique.

L'instauration par la loi du CPF, et la possibilité pour son titulaire de mobiliser les ressources disponibles pour financer un CQP ou un CQPI a pour effet de créer une situation juridique nouvelle caractérisée notamment par un droit opposable du salarié à son employeur ainsi qu'à l'OPCA en charge du financement du CPF. Les procédures juridiques d'élaboration de reconnaissance des CQP et des CQPI devront par conséquent répondre à un formalisme rigoureux qui ne saurait être que celui droit de la négociation collective. Il en résulte que les CQP n'ont d'existence et de valeur juridique que s'ils ont été validés sous la forme d'un avenant à un accord de branche sur la formation, et le cas échéant soumis à la procédure d'extension.

- **Les listes paritaires**

La loi prévoit quatre niveaux de listes paritaires dont le contenu ouvre droit la mobilisation des ressources du CPF par son titulaire : au niveau national interprofessionnel (par le COPANEF), au niveau professionnel (par les CPNE de branche) et au niveau régional interprofessionnel (par les COPAREF). Il faut y ajouter la possibilité donnée aux partenaires sociaux fondateurs des deux OPCA interprofessionnels – OPCALIA et AGEFOS-PME – d'établir des listes pour leur champ d'intervention respectif.

Cette construction conduit à s'interroger sur la nature des instances paritaires qui auront à définir les listes, dès lors que leurs fonctions originelles d'avis, d'études et/ou d'informations sont complétées par des compétences normatives, à savoir l'établissement de listes de formations qualifiantes susceptibles d'ouvrir aux bénéficiaires du CPF des droits opposables à un employeur ou à un financeur..

Les instances paritaires émanant de ces accords collectifs ne sauraient se prévaloir de plein droit du même effet normatif que celui conféré à la

négociation collective. A fortiori quand les accords qui les instituent ne sont pas étendus (comme c'est actuellement le cas de l'ANI du 14 décembre 2013 qui crée le COPANEF et le COPAREF).. Par ailleurs le fait que la Loi crée une instance ne lui confère pas ipso facto un pouvoir de décision opposable à des tiers.

Si elle n'a pas le mérite de la souplesse, la solution la plus rigoureuse du formalisme d'un accord collectif, a en revanche le mérite de conférer aux « listes » une valeur juridique incontestable.

- **Les listes « à défaut d'accord de branche ».**

C'est d'ailleurs la solution retenue par le législateur concernant « l'interpro à défaut » d'accord de branche, puisqu'il ne confie pas à une commission paritaire ad hoc en l'occurrence aux CPNAA, mais bien à « un accord collectif » conclu entre les partenaires sociaux signataires d'un accord constitutif d'OPCA à compétence interprofessionnelle la prérogative de définir les « listes » CPF dans leur champ d'application « interprofessionnel », qui est de fait exclusivement réservée aux entreprises relevant du champ interprofessionnel d'AGEFOS-PME et d'OPCALIA). Ce qui soulève un autre problème de logique juridique.

5. La mobilisation des ressources du CPF pour la VAE et en complément du CIF.

- **L'accompagnement à la validation des acquis de l'expérience.**

La loi indique explicitement que les actions d'accompagnement à la VAE sont éligibles au CPF (Article L.6323-6). Elle exonère ces actions d'un éventuel encadrement par les listes paritaires. Ce choix s'explique sans doute par le fait que dans le cas de la VAE la qualification est d'ores et déjà acquise par l'expérience. La procédure d'accompagnement finançable par le CPF ayant pour objectif de donner à une expérience diffuse et informelle une consistance juridique sous la forme d'un titre, d'un diplôme ou d'une certification professionnelle susceptible d'être opposés à un tiers (employeur, dispensateurs de formation pour la poursuite d'études etc.). Dès lors le filtre que constitue l'inventaire, la liste ou le répertoire pour orienter le titulaire du

CPF vers la qualification n'a plus d'objet. C'est la procédure de VAE elle-même qui remplit cette fonction.

CIF et compte personnel de formation.

La règle qui vient d'être exposée concernant la mobilisation des ressources du CPF pour le financement d'une VAE aurait également pu s'appliquer au congé individuel de formation validée par la commission paritaire d'un OPACIF. L'analyse des textes ne conduit pas à cette conclusion.

Dès lors que l'OPACIF valide le projet de formation du salarié par ailleurs titulaire d'un CPF, il assure soit la totalité, soit seulement une partie du financement et laisse subsister un « reste à charge » pour le salarié bénéficiaire du CIF. La question est alors de savoir si celui-ci peut mobiliser de plein droit les ressources du CPF en complément du financement accordé par l'OPACIF, ou si cette mobilisation de ressources n'est possible que si le projet rempli, outre les conditions de l'OPACIF celles spécifiques au CPF (socle de connaissances, RNCP, listes paritaire...) L'analyse littérale du texte ne conduit pas à une réponse claire à la question ainsi posée. En revanche la prise en compte de sa finalité (qualification, sécurisation des parcours professionnels...) conduit à considérer que les critères de financement d'un CIF, doivent être identiques à ceux du CPF. A défaut Le FPSP en charge de refinancer les OPACIF dans ce cas de figure serait fondé à refuser son intervention.

Conclusions.

1. Un compte personnel de formation ouvert à 25 millions de bénéficiaires potentiels nécessite une sécurité juridique à toute épreuve de toutes les chaînes procédurales qui conduisent à sa mise en œuvre effective. Car tous les titulaires d'un CPF poseront à un moment ou un autre la même question : « quels sont en définitive mes droits ? » Or ni la multiplicité des « filtres » d'accès au CPF en vue d'orienter la demande vers la qualification, ni la polysémie de cette notion et la définition extensive que lui donnent les textes, n'apportent

aujourd'hui toutes les garanties juridiques nécessaires. Celles-ci seront sans doute apportées chemin faisant. A défaut, la survenance de contentieux, fussent-ils en nombre réduit, risquerait de compromettre la réussite du pari que représente le CPF.

2. Un équilibre devra être trouvé entre le formalisme des procédures que requiert la sécurité juridique et le pragmatisme qu'appelle la construction progressive du CPF, qu'il faut considérer comme un projet de civilisation fondé sur la qualification, considérée comme un bien immatériel de chaque personne, qui se construira dans la durée et non comme un énième « dispositif dont le cimetière de la formation professionnelle est encombré. Une obligation de publicité des listes ainsi que l'institution de voies de recours seraient bienvenus.

3. La France est le premier pays européen à s'engager dans la construction d'un compte personnel de formation avec ce niveau d'ambition. Les initiatives européennes connues sont soit marginales, soit elles ont échoué. La France est également le seul pays européen à connaître un CIF. La loi organise la coexistence de ces deux voies d'accès à la formation fondée sur l'initiative individuelle selon des règles qui méritent d'être clarifiées si l'on veut éviter la cannibalisation à terme du CIF par le CPF.

Jean-Marie LUTTRINGER (www.jml-conseil.fr).

Sébastien BOTERDAEL (Sémaphores).