

La transposition législative du compte personnel de formation sous le regard de Boileau

Jean Marie Luttringer 20 février 2013.

« Ce qui se conçoit bien s'énonce clairement, et les mots pour le dire arrivent aisément. » Boileau

Cette maxime de Boileau est encore loin de pouvoir s'appliquer au compte individuel/personnel de formation. Certes, le texte du projet de loi de transposition de l'ANI du 11 janvier 2013, par sa rédaction minimaliste, évite d'amplifier la confusion sémantique introduite par l'article 5 de l'ANI, mais elle l'entretient et elle est loin d'apporter la précision et la clarté nécessaires à la norme juridique.

Il est proposé dans les lignes qui suivent d'explorer le champ sémantique du « compte individuel/personnel de formation » en procédant dans un premier temps, à une analyse littérale et dans un second temps à une analyse téléologique de l'avant-projet de loi (article L. 6111-1 du code du travail dernier alinéa) ainsi que de l'article 5 de l'ANI du 11 janvier 2013 dans la mesure où il en a inspiré la rédaction.

Article L. 6111-1 dernier alinéa du code du travail (avant-projet) : *« Afin de favoriser son accès à la formation professionnelle tout au long de la vie, chaque personne dispose, indépendamment de son statut, dès son entrée sur le marché du travail, d'un compte personnel de formation, individuel et intégralement transférable en cas de changement ou de perte d'emploi. »*

Extraits article 5 Ani du 11 janvier 2013 : *« En vue de franchir une étape supplémentaire en matière de portabilité des droits à la formation et d'instaurer (...) un compte personnel sur la base des principes directeurs suivants : (...) Il est universel : toute personne dispose d'un compte personnel de formation dès son entrée sur le marché du travail jusqu'à son départ à la retraite ; il est individuel : chaque personne bénéficie d'un compte qu'elle soit salariée ou demandeur d'emploi ; il est intégralement transférable : la personne garde le même compte tout au long de sa vie professionnelle et quel que soit son parcours professionnel. Le compte n'est jamais débité sans l'accord exprès du salarié... (...).*

I. LECTURE LITTÉRALE.

L'analyse littérale des textes peut être faite par référence à plusieurs champs sémantiques qui traversent le concept de compte individuel/personnel de formation : le champ pédagogique des sciences de l'éducation (formation, individualisation, personnalisation, individus acteurs ou auteurs...), l'univers de la comptabilité, de la banque et plus généralement du droit financier et bancaire (compte), l'univers de la gestion de l'emploi et des ressources humaines (marché du travail, changement et perte d'emploi), l'univers du droit du travail aussi bien individuel (droits et obligations inhérents au contrat de travail), que collectif (garantie collective apportée par la négociation

collective) et de celui de la formation professionnelle qui lui est étroitement attaché. (Plan de formation, mutualisation...).

S'agissant d'un texte de loi à portée normative (l'ANI n'ayant qu'une valeur politique - voir AEF dépêche 177383), seul peut être retenu le sens juridique des termes utilisés. Or, il faut bien reconnaître, en parodiant Boileau, que « ce qui n'a pas été bien conçu au plan juridique, s'énonce confusément, et (que) les mots juridiques pour le dire n'arrivent pas aisément »

Un Compte... « Tiré du verbe compter, est l'exposé en chiffres d'une situation, d'une opération ou d'une série d'opérations. Par extension, le document sur lequel sont inscrites les opérations ou plus généralement le support matériel servant à leur enregistrement. » (Vocabulaire juridique. Gérard Cornu. Presses universitaires de France) En l'occurrence, le projet de loi ne dit rien sur la nature des opérations que ce compte est supposé enregistrer, c'est-à-dire sur « l'unité de compte ». Sauf à dire qu'il s'agit de formation, ce qui ne veut rien dire en soi, la formation étant un processus d'apprentissage dont le résultat peut donner lieu à évaluation, et qui en tant que telle échappe à la logique d'un compte. En réalité l'objet du compte sera d'enregistrer et de gérer une créance, dont il conviendra de préciser la nature – du temps de l'argent – et le régime – en particulier les conditions d'usage-, conçue pour garantir l'accès à la formation à son titulaire. Or, de tout cela, le projet de loi ne dit rien.

Le seul autre compte comparable (mais il en existe de nombreux autres tels que le compte des congés payés, le compte des heures supplémentaires...) que l'on trouve dans le code du travail en l'occurrence « le compte épargne temps » article L. 3151-1, est à cet égard plus explicite. En effet « il permet au salarié d'accumuler des droits à congé rémunéré ou de bénéficier d'une rémunération, immédiate ou différée en contrepartie des périodes de congé ou de repos non prises. » Le titulaire de ce type de compte peut d'ailleurs d'ores et déjà utiliser les droits accumulés (le temps) à des fins de formation.

L'ANI est plus explicite sur cette question, puisque le compte serait le réceptacle de droits acquis (au titre du DIF), non monétarisés, en d'autres termes un crédit temps, ce qui rapprocherait le compte formation du compte épargne temps. Mais il demeure très ambigu sur le fait générateur et la procédure de décision qui permettent au salarié de mobiliser les ressources disponibles sur son compte. Par ailleurs, la non-monétarisation exclut de fait de l'usage d'un compte personnel de formation, tous les travailleurs non-salariés, maîtres de leur temps, et pour lesquels un compte doté de ressources financières pourrait favoriser l'accès à la formation

Bref, si le concept de compte, qui n'est qu'un outil technique au service de multiples finalités (compte bancaire en Suisse par exemple...) n'est pas qualifié par son objet, qu'il ne faut pas confondre avec la formation qui est sa finalité, telle que la gestion de droits ou de créances dédiés à la formation, opposable à des tiers, ou encore de ressources apportées en propre par le titulaire du compte, (épargne), le concept ne pourra avoir de portée juridique.

... **Un compte de formation** : comme il vient d'être dit, la formation exprime la finalité visée par l'institution d'un compte et non son objet. Et puisque ce compte formation est inscrit dans le code du travail, mais que le texte n'en donne aucune définition, on peut supposer que la définition juridique de la formation à laquelle le titulaire d'un compte devra se référer est celle du livre 6 du code du travail, c'est-à-dire celle qui est considérée comme imputable au regard de l'obligation de

contribution fiscale de l'entreprise au développement de la formation professionnelle. Il n'est pas certain que cette définition, qui repose sur une gestion collective de la formation principalement à l'initiative de l'employeur, soit la plus adaptée dans le cadre nouveau du compte personnel de formation qui a précisément pour objectif l'individualisation et la personnalisation (au sens pédagogique de ces termes) des parcours de professionnalisation, de mobilité, de transition professionnelle.

Il serait dommage que le référentiel de formation fondé sur une obligation de nature fiscale, par ailleurs obsolète, s'impose aux titulaires d'un futur compte personnel de formation.

Chaque personne dispose (...) d'un compte personnel..., individuel... Aussi bien l'ANI que le projet de loi qualifie le compte de personnel et d'individuel. Dans la première version de l'ANI chaque salarié pouvait bénéficier d'un CIF (congé individuel de formation) d'un deuxième CIF (compte individuel de formation) et d'un DIF (droit individuel à la formation). On a frôlé le ridicule, il faut bien le reconnaître. Il reste que dans la rédaction de l'avant-projet de loi le compte, devenu personnel, est également individuel. Qu'est-ce donc au plan juridique qu'un compte personnel et individuel dont chaque personne dispose ? Redoutable question, qui au plan juridique renvoie à deux univers dialectique, celui de l'individuel et du collectif et celui du personnel et de l'individuel.

La dialectique de l'individuel et le collectif est relativement facile à résoudre. En effet même si le compte est issu d'un accord collectif et peut être considéré à ce titre comme une garantie sociale au sens de l'article L. 2221-1 du code du travail, il s'agit par nature d'un instrument au service d'une garantie individuelle. Ce qui exclut la mutualisation des ressources en temps et en argent qui y seront gérés. À titre de comparaison, une banque, ou une caisse de retraite, gère des comptes individuels. Il en ira de même pour l'institution qui sera désignée pour gérer « le compte personnel de formation » si l'on va au bout de la logique du projet de loi.

La dialectique du personnel et de l'individuel est quelque peu plus complexe. Au plan juridique, le terme « **personne** » l'emporte sans doute sur celui « d'individu ». Une personne est en effet un être qui jouit de la personnalité juridique. Elle peut jouir de « droits libertés » ou « de droits de créance » opposables à des tiers, ou encore être protégée par des dispositions d'ordre public général ou d'ordre public social, dans le domaine qui nous concerne. Ainsi, l'ouverture d'un compte bancaire fera l'objet d'un contrat conclu par « une personne » et non pas un individu, alors même que le compte fera l'objet d'une gestion individuelle. De même le contrat de travail est-il un contrat individuel, mais il est également « intuitu personae » c'est-à-dire qu'il ne saurait être conclu que par une personne justifiant de la capacité juridique à conclure et de qualités particulières (qualification) lui permettant d'exécuter le contrat.

Seul le titulaire (propriétaire) d'un compte personnel, individuel, pourra disposer des ressources qui y seront déposées. Tout comme la banque ne peut pas juger de l'opportunité de la décision du client de débiter son compte individuel, l'institution gestionnaire du compte personnel de formation ne pourra pas dicter ses choix aux bénéficiaires du compte. A moins que la loi n'intervienne pour orienter ses choix par une fiscalité incitative par exemple. Elle pourrait également, au nom de la solidarité inter-génération, décider qu'un compte personnel de formation peut-être transmis par son titulaire à ses enfants ou petits-enfants pour favoriser l'accès au patrimoine immatériel le plus précieux qui soit, le savoir et les compétences.

Indépendamment de son statut...

Il faut sans doute retenir la définition générique qui est aujourd'hui celle du statut, c'est-à-dire d'un ensemble cohérent de règles applicables à une catégorie de personnes, personnes mariées (quel que soit désormais leur sexe...) , fonctionnaires, statut du personnel des entreprises publiques, mais également salariés du secteur privé et demandeurs d'emploi, auxquels le concept de statut n'était guère appliqué, mais celui de situation juridique. Le recours à l'acception « moderne » du terme de statut ne soulève pas en soi de difficultés, dès lors qu'il y a consensus sur son sens, sauf à considérer que les deux textes, aussi bien l'ANI que le projet de loi, ne s'appliquent en réalité qu'au seul « statut » de salarié et de demandeur d'emploi à l'exception de tous les autres statuts ou situations juridiques dans lesquels des « personnes » potentiellement bénéficiaires d'un compte de formation peuvent se trouver.

Cet usage approximatif des termes prête d'autant plus à confusion dans l'ANI que celui-ci déclare *urbi et orbi* que le compte personnel de formation serait universel. Universalité peut-être (il serait plus juste de parler d'application générale), dans la sphère juridique des travailleurs salariés couverts par un accord collectif, mais certainement pas dans la sphère de la citoyenneté et de la République qui traite sans distinction et à égalité tous les enfants.

Un compte intégralement transférable (projet de loi et ANI)... étape de la portabilité des droits... (ANI)

Les deux textes utilisent des termes qui ne connaissent pas de définition juridique stabilisée, et ne se préoccupent pas pour autant d'en proposer une dans le contexte spécifique du compte personnel de formation. C'est ici qu'une fréquentation plus assidue de Boileau permettrait aux rédacteurs des textes juridiques de progresser.

En effet le compte personnel/individuel de formation trouve sa place dans le chapitre premier du projet de loi à côté de la généralisation de la couverture complémentaire collective santé pour les salariés, et de l'amélioration de « la portabilité » de la couverture santé et prévoyance des demandeurs d'emploi. Ce texte s'appuie sur un accord interprofessionnel de janvier 2008 qui avait introduit ce concept. Le terme de portabilité vise ici une situation de gestion de droits sociaux d'anciens salariés devenus demandeurs d'emploi par un tiers extérieur à l'entreprise. (Divers organismes de prévoyance). Or, le projet de texte relatif au compte personnel de formation (article 6111-1) ainsi que l'article 5 de l'ANI indiquent que le compte est intégralement transférable, sans évoquer la portabilité.

La confusion ne se dissipe pas si l'on examine le devenir du DIF en cas de cessation du contrat de travail, celui-ci était d'abord transférable à l'intérieur même de la relation de travail auprès du premier employeur, puis il est devenu portable par l'entremise d'un OPCA pour les salariés devenus demandeurs d'emploi. Le néologisme « portabilité », vise sans doute la situation dans laquelle des droits acquis par un salarié dans le cadre de la relation de travail font l'objet « d'un portage » par un tiers, personne morale dédiée à cet effet, après avoir fait l'objet « d'un transfert ». L'ordre juridique connaît aussi bien le portage qui fait l'objet d'une convention de transmission de droits, que le transfert qui est une opération juridique de transmission d'un droit, d'une obligation ou d'une

fonction. (À ne pas confondre avec « transfèrement » qui concerne le déplacement sous escorte d'un détenu sous écrou dans un établissement pénitentiaire...) Voir Gérard CORNU, op.cit.

II. LECTURE TELEOLOGIQUE.

Le compte personnel de formation ne peut être lu indépendamment du corpus juridique au sein duquel il est apparu dans l'univers du droit : l'accord sur la sécurisation de l'emploi, et sa proposition de transposition législative, et par conséquent sa codification dans le dernier alinéa de l'article L. 6111-1 du code du travail. Ces environnements juridiques lui impriment leur propre sens et leur propre finalité.

L'avant-projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi reprend dans son exposé des motifs les finalités de l'accord du 11 janvier 2013 : « *la lutte contre la précarité, l'anticipation des mutations économiques, la recherche de solutions collectives pour la sauvegarde de l'emploi* ». Il est de fait que la formation considérée comme un moyen peut être mise au service de chacun de ces objectifs.

Le texte de l'exposé des motifs met l'accent sur le recours à la formation « *par décision de la personne* ». (Ce que ne fait pas l'ANI avec autant de clarté). Il s'agit en effet « *de renforcer la sécurité de l'emploi au niveau de chaque salarié, dans son parcours professionnel comme au niveau de l'entreprise. Il s'agit « de gagner en sécurité sans perdre en capacité de mobilité et d'adaptation ». Il s'agit « de sécuriser les parcours professionnels grâce à des droits nouveaux qui profitent à tous les salariés en particulier aux plus précaires* ».

Sécurisation des parcours professionnels, mobilité externe sécurisée,) conseil en évolution professionnelle pour la poursuite des parcours professionnels, portabilité des droits pour les salariés devenus demandeurs d'emploi, constituent le champ sémantique au sein duquel le « compte personnel de formation vient prendre sa place.

Cette lecture téléologique de l'avant-projet de loi conduit sans le moindre doute à placer le centre de gravité du compte personnel de formation dans l'univers de l'accompagnement des mobilités externes à l'entreprise et des transitions professionnelles. La mobilité interne à l'entreprise étant affaire de GPEC, et de plan de formation. Contrairement à l'article 5 de l'ANI qui établit un lien de filiation entre le DIF et le compte personnel de formation, et demeure ambiguë sur son usage interne à l'entreprise, le nouvel alinéa qui vient compléter l'article L. 6111-1 du code du travail relatif au compte personnel de formation, ne fait aucune référence au DIF ni d'ailleurs à aucune modalité de mise en œuvre au sein de l'entreprise.

Enfin, il faut souligner que l'avant-projet de loi n'apporte de modification à la sixième partie du code du travail relative à la formation tout au long de la vie qu'à propos de la question du compte personnel de formation et du conseil en évolution professionnelle, à laquelle s'ajoute une référence à la compétence dorénavant établie du comité d'entreprise en matière de formation. (...) Toutes les autres dispositions qui pourtant traitent de manière directe ou indirecte de formation se trouvent réparties dans les autres parties du code du travail non dédiées spécifiquement à la formation.

La formation est effectivement traitée, non pas comme une fin en soi, mais comme un moyen au service de la sécurisation de l'emploi et de l'accompagnement des transitions professionnelles externes à l'entreprise.

Cependant l'analyse du contexte juridique dans lequel vient se placer le compte personnel de formation, à savoir l'article L. 6111-1 conduit à nuancer cette conclusion. Ce texte en effet définit quels sont les objectifs et le contenu de la formation professionnelle. Il rappelle que la formation tout au long de la vie constitue une obligation nationale qui vise à permettre à toute personne, indépendamment de son statut, d'acquérir et d'actualiser des connaissances et des compétences favorisant son évolution professionnelle, ainsi que de progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle. Il rappelle également que la formation tout au long de la vie doit se comprendre comme un continuum entre formation initiale et les différentes modalités de la formation continue.

Replacé dans le contexte de l'article L. 6111-1, le concept personnel de formation est nécessairement imprégné par les principes généraux formulés par ce texte, spécifique à la formation tout au long de la vie, et qui sont plus larges que ceux formulés par l'ANI du 11 janvier 2013 et le projet de loi de sécurisation de l'emploi. Certes la préoccupation de sécurisation de l'emploi par le recours à la formation à l'initiative des personnes elles-mêmes, n'est pas absente, mais le texte vise plus largement l'acquisition et l'actualisation de connaissances et de compétences, de nature à permettre l'évolution professionnelle et la progression dans la qualification. De plus, il s'inscrit dans la filiation de l'éducation permanente, bien que cette notion fondatrice ait disparu du livre sixième du code du travail au cours des réformes successives.

Il résulte de l'analyse téléologique un possible compte « universel », en tous les cas à finalité plus large que celle d'un compte dédié à l'accompagnement des transitions professionnelles et à la sécurisation des parcours en dehors de l'entreprise.

Conclusion

Les parlementaires qui débattront du compte personnel de formation dans les semaines qui viennent à l'occasion de la transposition de l'ANI du 11 janvier 2013 sur la sécurisation de l'emploi, devront garder à l'esprit la maxime de Boileau et « concevoir » un compte en s'appuyant sur les travaux des partenaires sociaux, du gouvernement, mais également du CNFPTLV. Car le compte, à ce jour n'est pas encore « bien conçu ». Chacun des termes du projet d'article L. 6111-1, emprunté au texte de l'ANI du 11 janvier 2013, au nom du primat de la négociation collective, sans avoir été vraiment repensé, apporte son lot d'ambiguïtés. En effet le référentiel de discussion applicable au compte personnel n'est pas seulement celui des partenaires sociaux, celui des conclusions du rapport du CNFPTLV ou encore celui des experts juridiques, mais désormais un référentiel politique, certains partis dont le PS aujourd'hui au pouvoir ayant d'ores et déjà formulé des préconisations précises à ce sujet, y compris le chef de l'État au cours de la campagne présidentielle (voir AEF n°164355, 164026 et 163977).

Les parlementaires auront à opérer un choix stratégique entre un compte personnel de formation outil au service de la sécurisation des parcours, c'est-à-dire des mobilités et des transitions

professionnelles, et un compte personnel de formation à vocation universaliste. À moins de considérer que décidément le sujet n'est pas mûr et qu'il convient, avant de légiférer même a minima, de repasser par la case négociation interprofessionnelle, voire d'une concertation multipartite, sur la base d'une sollicitation dûment argumentée du gouvernement en application de l'article premier du code du travail.

Dès lors qu'un choix stratégique aura été clairement « énoncé », « les mots pour le dire (universalité, portabilité, transférabilité, personnel, individuel...) viendront aisément ».

Du choix stratégique fondateur « bien conçu » découlera la mise en œuvre opérationnelle du projet au plan financier, juridique, organisationnel, ainsi que ses chances de viabilité.

Jean Marie Luttringer.