

# La contribution de l'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail à la réforme annoncée du système de formation professionnelle

par Jean-Marie LUTTRINGER

Consultant en Droit et Politique de formation

et Jean-Pierre WILLEMS

Consultant en Ressources humaines

## I. — LE DÉBAT SUR LA RÉFORME DE LA FORMATION

### 1. Un système à bout de souffle ?

Depuis plus de six mois la boîte à Pandore d'une nouvelle réforme de la formation a été ouverte, alors que l'encre de l'ANI du 5 décembre 2003 fidèlement retranscrit par la loi Fillon sur le dialogue social et la formation tout au long de la vie, est à peine sèche (1).

Le coup d'envoi de cette volonté réformatrice a été donné au cours de la campagne électorale présidentielle par Nicolas Sarkozy qui avance plusieurs arguments : un argument financier : les 25 milliards d'euros (2) consacrés par la France à la formation professionnelle pourraient être mieux utilisés, un argument de « management » : le système est opaque, la valeur ajoutée de la multiplicité des acteurs n'est pas démontrée, il faut simplifier pour mieux assurer la « gouvernance » du système. Un argument tiré de la comparaison européenne : la France occupe une position médiocre pour ce qui concerne le taux d'accès à la formation nettement en dessous de la moyenne européenne (3). Il préconise de « refonder un système à bout de souffle » qui non seulement ne corrige pas les inégalités d'accès mais de surcroît gère sans efficience les ressources qui lui sont allouées.

Un rapport sénatorial consacré (4) à la formation professionnelle s'est employé à labourer et ensemercer le champ ainsi délimité par le futur Président de la République. Ce rapport, au demeurant fort riche de la diversité et de l'intérêt des contributions des interlocuteurs auditionnés a organisé sa médiatisation autour de la mise en scène de trois maux « les 3C : Complexité, Cloisonnements, Corporatismes » que trois remèdes les 3P viendront éradiquer, la Personne, les Partenariats, la Proximité.

Attardons-nous quelques instants sur le combat de titans que nous promettent les sénateurs entre les 3C et les 3 P pour essayer d'entrevoir au-delà de l'habileté pédagogique et médiatique de quoi ils sont faits.

### 2. Complexité ?

Commençons par la complexité. Il faut en effet (re)dire que le système actuel de formation est fondé sur une pluralité d'acteurs. Cela correspond à un choix stratégique fait au début des années 1970 par Jacques Chaban-Delmas [alors Premier ministre] et Jacques Delors [secrétaire général auprès du Premier ministre pour la Formation professionnelle et la Promotion sociale]. Ils ne souhaitaient pas confier la mise en œuvre d'un système de formation pour adultes à un ministère de l'Éducation « bis ». Ce système à acteurs

multiples peut donner l'impression d'être complexe. En réalité, cette complexité est liée à la nature même de l'activité de formation, qui n'est pas une fin en soi mais un moyen au service d'objectifs multiples, mis en œuvre par une pluralité d'acteurs, rappelés par le premier article du livre IX du Code du travail (article L. 900-1) : « L'État, les collectivités locales, les établissements publics, les établissements d'enseignement publics et privés, les associations, les organisations professionnelles, syndicales et familiales, les entreprises ». Chacun de ces acteurs a sa légitimité. Proposer de confier la tutelle de la formation tout au long de la vie au ministère de l'Éducation, comme le fait le rapport sénatorial, c'est revenir sur ce choix fondateur stratégique. Pour quels effets attendus ? La réponse n'est pas apportée par les sénateurs.

Par ailleurs, il n'y a pas un dispositif de formation professionnelle unique mais un système composé de plusieurs sous-systèmes : la formation des salariés en entreprise, la formation des demandeurs d'emploi, la formation des jeunes, la formation des agents publics. Si l'on se donne la peine d'analyser chacun de ces segments, les choses ne sont pas si complexes. Porter un jugement global sur l'inefficacité des 25 milliards de la formation n'a guère de sens. C'est ce que viennent de signifier les partenaires sociaux par l'accord sur la modernisation du marché du travail en considérant que le sous-système de la formation des salariés, issu de l'ANI 2003, demeurait pertinent et efficace. Perfectible, Oui. À bout de souffle, non.

### 3. Corporatisme ?

Voyons maintenant le 2<sup>ème</sup> C, le corporatisme. Il faut s'entendre sur le sens que l'on accorde à ce terme. S'agit-il de « prés carrés » défendus notamment par les partenaires sociaux gestionnaires des Opcas ? Ou entend-on les corporatismes dans le sens d'une organisation sociale et politique dans laquelle l'État contrôle l'autonomie d'action des partenaires sociaux par le fait même que le financement de la formation résulte d'une contribution de nature fiscale (5) ?

Le nombre d'Opcas, leur dimensionnement, leur champ, d'application professionnel et territorial, et leur objet social soulèvent, il est vrai, une question au regard de leur efficacité. Rappelons que la situation actuelle résulte moins du principe de liberté de négociation que de l'intervention de la loi quinquennale de 1993 qui a modifié le paysage des collecteurs dans une logique plus financière que sociale (6). Cependant, cela n'exonère en rien les partenaires sociaux gestionnaires du régime paritaire (Opcas, Fongecif, FUP/Fonds unique de péréquation, CPNFP/Comité paritaire national de la formation professionnelle) de la critique d'opacité qui leur est adressée. À cet égard, une clarification des missions de régulation du CPNFP s'impose, ainsi qu'un renforcement de ses moyens d'actions si on veut aller jusqu'au bout de la logique d'autonomie de la négociation collective et de la gestion paritaire.

En revanche, le centrage sur la logique de branche est exactement le contraire du corporatisme. Il est

fondé sur le droit de la négociation collective inscrit dans le Code du travail. Veut-on, en parlant de « corporatismes », remettre en cause la régulation par la négociation collective ? Si c'est le cas, il faut le dire clairement et affirmer dans ce cas que la formation professionnelle ne fait plus partie des garanties sociales, au même titre que l'assurance-chômage et revenir sur un choix stratégique précisément « refondé » par la loi Fillon du 4 mai 2004 (7).

Il se trouve qu'il y a 320 champs conventionnels. Il y a donc 320 champs de liberté pour négocier, créer, se doter de règles du jeu dans les champs d'application professionnels qui sont délimités par les mandats de négociation des organisations patronales. Ce n'est pas de la complexité mais de la liberté. Ce ne sont pas les accords de branche multiples qui génèrent du corporatisme, mais plutôt le pilotage du système par la logique fiscale. L'existence de l'obligation légale et son corollaire, le contrôle de son utilisation par l'État, a un impact sur le principe d'autonomie de la négociation collective. Si on prend le terme « corporatisme » dans son acception socio-politique, il faut changer la nature de la contribution, et donc l'intervention de l'État sur cette contribution. Le contrôle du financement de la formation par les entreprises est, elle, une forme de « néocorporatisme ». Les signataires de l'ANI formation du 15 décembre 2003 ont d'ailleurs entrouvert cette fenêtre sans cependant aller au bout de leurs intentions à ce jour (8).

### 4. Cloisonnements ?

Le C du cloisonnement est sans doute le plus justifié. Les cloisonnements apparaissent d'autant plus que le concept du parcours professionnel s'impose par rapport au projet de l'accompagnement de la mobilité. Les sous-systèmes de la formation sont ancrés dans des ordres juridiques différents : celui du travail (avec les diverses modalités de départ en formation des salariés), celui de la recherche d'emploi indemnisée par le régime d'assurance-chômage, celui de la solidarité nationale pour les demandeurs d'emploi non indemnisés qui, lorsqu'ils sont en formation, ont le statut de stagiaire de la formation professionnelle géré par la Région ou l'État. Il y a également les situations à mi-chemin entre la solidarité et l'assistance, c'est le cas des Rmistés. Ils font partie de notre ordre juridique. Leur statut et leur accès à la formation sont ancrés dans la réglementation et dans le droit conventionnel.

Sans doute faut-il travailler sur les transitions et les interstices entre deux situations juridiques. C'est une piste qui mérite d'être approfondie si on estime que le décloisonnement est possible. Dans ce cas, il faut le faire à la fois dans l'espace paritaire et dans l'espace public. En ce qui concerne l'espace paritaire, les partenaires sociaux gèrent l'assurance-chômage, les Opcas, l'Agefiph (Association pour l'emploi des cadres), l'Agefiph : à l'intérieur de cette famille paritaire, un travail de décloisonnement pourrait être entrepris. Le même travail devrait parallèlement être entrepris dans l'espace public (État-Régions-Conseils Généraux).

La préoccupation du décloisonnement est présente dans l'accord de modernisation du marché du travail, à travers la place faite au « parcours professionnel » à travers la portabilité du DIF et par une meilleure synergie entre assurance chômage et assurance formation.

Une autre approche consisterait à déconnecter les droits à la formation du statut salariés, demandeur d'emploi, stagiaire de la formation professionnelle pour attacher ces droits à la personne dans la perspective d'un « droit universel ». C'est le sens du projet sénatorial de compte épargne formation « attaché à la personne depuis la sortie du système éducatif jusqu'à la retraite » (9). On ne peut qu'avoir un *a priori* sympathique pour une telle proposition, surtout si on se réfère à la logique de parcours. Il y aurait là une technique financière qui permettrait de favoriser les mobilités par la formation. Mais la création d'un tel dispositif pose des questions juridiques redoutables : s'agit-il de mettre en place un dispositif se substituant au mécanisme de « tiers payant » et qui aurait vocation à cannibaliser le système actuel, ce qui signifie que la négociation collective n'aurait plus de raison d'être, ni la gestion paritaire. Ou bien les sénateurs proposent-ils un mécanisme complémentaire ? Il faut aussi préciser la notion d'épargne. S'agit-il de crédit, d'assurance, de prévoyance individuelle ou collective ? Ces termes sont juridiquement encadrés. Il faut qualifier cette notion et explorer sa faisabilité. L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail ne s'est pas prononcé sur cette question.

## II. — L'ACCORD SUR LA MODERNISATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL APPORTE UN SECOND SOUFFLE À L'ANI FORMATION DU 5 DÉCEMBRE 2003

### 1. Un accord « matriciel »

Dans leur accord sur la modernisation du marché du travail, on observe que les partenaires sociaux font de nombreuses références à l'ANI (accord national interprofessionnel) du 5 décembre 2003 sur l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle, le considérant comme le socle de la future réforme de la formation professionnelle. L'accord du 11 janvier 2008 donne à l'ANI de 2003 un second souffle et de nouvelles perspectives. Les partenaires sociaux viennent d'écrire une large page de la feuille de route de la réforme de la formation. En ce sens, ils ont, en quelque sorte préempté la future réforme en ce qui concerne les salariés et les demandeurs d'emploi indemnisés et en ouvrant un peu la voie à la question de l'insertion.

L'accord du 11 janvier 2008 est en réalité la matrice de trois négociations interprofessionnelles annoncées dont on peut espérer qu'elles seront en synergie : la négociation sur la formation professionnelle, celle sur l'assurance-chômage et la négociation sur la GPEC. La formation est ainsi remise à sa vraie place qui est celle

d'un simple moyen au service de la professionnalisation des salariés et de la construction des parcours.

### 2. L'enjeu de la sécurisation des parcours professionnels et de formation

Le thème de la sécurisation des parcours professionnels traverse tout l'accord. Jusqu'à présent, le discours sur la sécurisation des parcours professionnels était un peu mythique et se cantonnait au niveau macro-économique et à celui des objectifs stratégiques (10). Dans l'accord du 11 janvier 2008, on observe que ce concept est en phase de construction de manière juridique et technique. Il gagne ainsi en crédibilité. Le mot « parcours » est cité 21 fois, en rapport avec l'insertion, l'évolution professionnelle, la carrière et la mobilité. Le centre de gravité de la sécurisation des parcours professionnels donné par l'ANI porte sur la protection des mobilités. L'accord souligne également l'importance des compétences transversales.

La formation, rappelle l'accord du 11 janvier, est un outil au service de la sécurisation des parcours s'inscrivant ainsi dans la continuité de la thématique du « parcours » de l'ANI Formation et de multiples accords de branche.

Le corpus juridique de la formation professionnelle tout au long de la vie, issu de la réforme de 2003-2004 (ANI, loi, accords de branche sur la formation) accorde une place centrale à « l'individu acteur » de sa propre évolution professionnelle par le recours à la formation sous la forme notamment du « parcours », qui désormais englobe les catégories historiques du « stage » et de l'action de formation. Les signataires de l'ANI du 5 décembre 2003 soulignent l'importance de favoriser la personnalisation des parcours de formation. Cette orientation est reprise par les accords de branche et par l'accord national interprofessionnel du 13 octobre 2005 relatif à l'emploi des seniors, qui consacre son titre II à la sécurisation des parcours professionnels (renforcer l'individualisation de la gestion des parcours professionnels...). Au delà des intentions affichées de promouvoir « l'individu acteur » en renforçant l'individualisation de la gestion des parcours professionnels, arrive la question du « comment ».

Pour les salariés bénéficiaires d'un emploi stable dans une grande entreprise ou un groupe, l'organisation du parcours se confondra avec la gestion des compétences, de la mobilité, de la formation... Les gestionnaires des ressources humaines sauront proposer des parcours de professionnalisation attrayants aux salariés qu'ils souhaitent fidéliser... Le recours à la négociation collective d'entreprise (GPEC), articulée sur la négociation de branche (formation, classification...) permettra de fixer un cadre juridique flexible au parcours afin d'en garantir l'accès à tous, l'encadrement juridique nécessaire, le financement (par l'entreprise ou les OPCA) et une garantie de bonne fin (construction d'un projet préalable au parcours, accompagnement, prise en compte des acquis...). La négociation permettra également de mobiliser dans le cadre d'un parcours un ensemble de droits et de procédures dont peut disposer

le salarié: DIF, entretiens professionnels, VAE, bilan de compétence, en leur donnant du sens en fonction de l'objectif fixé au parcours.

Ce qui vient d'être énoncé pour les salariés bénéficiaires d'un emploi stable, ne vaut pas pour les personnes dont l'emploi est précaire en particulier ceux qui ne disposent pas d'une qualification valorisable sur le marché du travail. Ainsi, à défaut « d'employeur de référence », aucun parcours d'insertion vers la qualification ne peut, en l'état actuel du droit, traverser, sans risque de rupture, les espaces juridiques successifs du travail salarié, de l'assurance chômage et de l'assurance formation (FAF-OPCA) de la solidarité nationale (statut de stagiaire de la formation professionnelle, de l'assistance, RMI...). Chacun de ces espaces connaît sa logique juridique propre, son mode de prescription et de gestion, ses règles de financement. Ils ne font l'objet d'aucune coordination entre eux. Cet « autisme » des institutions gestionnaires de dispositifs a pour effet de reporter les difficultés de gestion des parcours sur les individus, qui, découragés, trop souvent abandonnent. Ils tirent tout au plus un soulagement ponctuel des aides liées à une des étapes du parcours mais ne bénéficient que rarement des effets cumulés d'un parcours maîtrisé dans toute son amplitude (insertion, qualification, promotion...).

La sécurisation de ces parcours doit certes relever de la négociation collective pour les salariés et les chômeurs indemnisés, mais elle incombe plus largement au service public de l'emploi et aux conseils régionaux en charge d'une mission de service public de la formation tout au long de la vie. Les partenaires sociaux sauront-ils élargir le champ de l'emploi de la formation professionnelle et des garanties sociales au droit de l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi? C'est l'un des enjeux du « Grenelle de l'insertion ».

### 3. Vers un droit de la professionnalisation

L'article 6 de l'accord sur la modernisation du marché du travail est consacré à la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC). La GPEC n'est ni une mode managériale ni une modalité spécifique de gestion de l'emploi (11). Constituée d'obligations réciproques de l'employeur et du salarié, la GPEC est à la fois pour les salariés un « facteur essentiel de sécurisation des parcours professionnels » et pour les entreprises un « élément de dynamisme économique ».

Au plan juridique, elle est matérialisée par l'obligation pour l'entreprise de gérer de manière anticipée les compétences des salariés. Cette obligation est le fruit d'une construction conjointe des tribunaux, du législateur et de la négociation collective. Si la GPEC a fait l'objet d'approches diversifiées en gestion, psychologie ou encore en économie il faut souligner la forte structure et cohérence de la construction juridique qui fixe un cadre de référence solide et pérenne dont les négociateurs de la réforme de la formation professionnelle ne pourront se détacher sauf à saper les fondements mêmes de l'édifice.

S'il en est ainsi, c'est parce que l'obligation de GPEC trouve sa source dans la nature même du contrat de travail. Dès 1992 dans son arrêt *Expovit* (12), la Cour de cassation a posé en principe qu'en vertu de l'obligation d'exécution de bonne foi du contrat de travail, l'employeur est soumis à une obligation d'adaptation des salariés à l'évolution de leurs emplois.

Certains ont vu dans cette obligation une création *ex nihilo* de la Cour de cassation, et ont pu lui reprocher de disposer de manière générale et ainsi de se substituer à la loi. Cet argument a été rejeté, les juges affirmant qu'ils ne faisaient que constater l'existence d'une obligation incluse dans le contrat de travail lui-même (13). Fondée dès l'origine sur l'article 1134 du Code civil et non sur une disposition spéciale du Code du travail, l'obligation n'avait en effet nul besoin d'un texte relais pour produire ses effets. Ce texte est tout de même venu sous la forme de l'article L. 930-1 du Code du travail qui explicite l'obligation pour l'employeur d'adapter les salariés à l'évolution de leur poste de travail et de veiller au maintien de leur capacité à occuper un emploi au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations.

Les partenaires sociaux avaient déjà, dans l'ANI du 5 décembre 2003, pris acte de cette obligation en fixant des procédures pour sa mise en œuvre, notamment à travers l'obligation pour l'entreprise de mettre en place au profit de tout salarié un entretien professionnel dont l'objet est d'identifier les « objectifs de professionnalisation qui pourraient être définis au bénéfice du salarié pour lui permettre de s'adapter à l'évolution de son poste de travail, de renforcer sa qualification ou de développer ses compétences (art. 1.1.1) (14) ».

Cette construction d'une obligation générale de GPEC bénéficiant à tout salarié vient d'être récemment confortée par une décision de la Cour de cassation du 23 octobre 2007 par laquelle les juges sanctionnent le non-respect par l'employeur de son obligation de maintenir l'employabilité du salarié, reconnaissant l'existence d'un préjudice spécifique.

Une telle obligation résulte du contrat de travail, nous l'avons indiqué, mais plus exactement du pouvoir de direction. L'employeur a la maîtrise du contenu des emplois, de la stratégie de l'entreprise, de son organisation, etc. Le travail salarié demeure juridiquement un travail subordonné, c'est-à-dire un travail prescrit à la fois dans ses objectifs et dans ses modalités. Les signataires de l'ANI du 11 janvier 2008 ne l'ont d'ailleurs pas oublié en soulignant le rôle déterminant de l'organisation du travail en matière de développement des compétences et de qualification des salariés (article 6) et d'emploi des seniors (article 9). Ces dispositions confortent les responsabilités de l'employeur attachées à son pouvoir de direction et expliquent que ce soit l'entreprise qui assume, en premier lieu, une obligation de maintien des compétences et de garantie de la sécurité professionnelle des salariés. Il ne pourrait en être autrement... qu'en modifiant la définition juridique du salariat.

Pour autant, il ne s'agit pas d'une responsabilité exclusive de l'entreprise conformément au caractère synallagmatique du contrat de travail. Dès lors que l'employeur fournit les moyens de l'adaptation, ou du maintien de l'employabilité, le salarié se doit de s'en saisir et de les utiliser. À défaut, la responsabilité première de l'entreprise lui est transférée. C'est ce qui explique que le refus de formation est une faute (15) ou que l'incapacité à s'adapter lorsque l'entreprise fournit des moyens appropriés, est une cause réelle et sérieuse de rupture du contrat de travail (16).

Le parallèle avec l'obligation de sécurité de résultat qui pèse sur l'employeur en matière de santé est évidemment tentant, le fondement étant de même nature (17). Dans les deux cas, l'obligation ne conduit pas à constater la faute de l'employeur de manière systématique en cas d'accident ou de mise en cause de la compétence du salarié, mais à l'interroger sur les moyens qu'il a mobilisés pour prévenir cette situation.

Le contrat de travail, qui ne contient pas d'obligation particulière de formation, est donc le support d'une obligation plus générale de gestion des compétences dont bénéficie chaque salarié individuellement. Cette obligation générale (18) est complétée par deux obligations qui concernent la collectivité des salariés : celle de présenter au comité d'entreprise un diagnostic sur les évolutions de l'emploi et les moyens mis en œuvre pour y faire face (C. trav., art. L. 432-1-1) et celle de négocier sur la GPEC dans les entreprises et groupes d'au moins trois-cents salariés (C. trav., art. L. 320-2). Ce que l'entreprise réalise au niveau individuel avec le salarié dans le cadre de l'entretien professionnel, elle doit également le mettre en œuvre au niveau collectif pour l'ensemble des salariés. L'ordre sera d'ailleurs inverse, le diagnostic collectif conditionnant la possibilité d'un diagnostic individuel.

C'est à l'intérieur de cet ensemble d'une grande cohérence que l'accord du 11 janvier 2008 prévoit de fixer par la négociation les modalités d'articulation entre l'objectif global d'anticipation et les modalités de mise en œuvre des outils de développement des compétences, de formation et de mobilité. Très logiquement, les partenaires sociaux actent que c'est directement au niveau de l'entreprise que s'exerce la GPEC qui ne se réduit ni à l'obligation de négocier sur la GPEC ni à la gestion des plans sociaux car elle concerne tous les salariés et toutes les entreprises en tant qu'obligation générale d'anticipation (art. 9 de l'ANI du 11 janvier 2008).

Le dispositif juridique qui est dorénavant en place conduit le droit de la formation à s'insérer dans un ensemble plus large, centré sur la compétence du salarié et structurant les droits et obligations respectifs de l'entreprise et du salarié ainsi que les moyens qui sont à la disposition de chacun d'entre eux et les modalités de leur utilisation. Ce droit de la compétence pourrait recevoir la dénomination de droit de la professionnalisation, puisqu'il s'agit de professionnaliser, concept plus large que la formation et qui rend mieux compte de l'état du droit positif (19).

#### 4. Vers un DIF portable et pérenne

En opposition à ses détracteurs qui voyaient en lui un dispositif mort-né ou mal né (20), les partenaires sociaux ont choisi non seulement de conforter le droit individuel à la formation mais surtout de lui donner une portée nouvelle en le consacrant, avec la prévoyance, comme l'une des deux traductions du principe nouveau de portabilité. Cette terminologie traduit tout simplement le fait que le salarié bénéficie d'une garantie de financement de ses droits à DIF au-delà du terme de son contrat de travail.

La portabilité du DIF est la première étape vers la création d'un droit attaché à la personne davantage qu'au contrat de travail. À terme, sous sa forme actuelle ou celle d'un compte épargne formation, le DIF peut être la matrice d'un droit à la formation pour les actifs, première pierre d'un introuvable statut de l'actif qui dépasserait les catégories : travailleurs salariés, travailleurs non salariés, demandeurs d'emploi.

La portabilité du DIF induit également la mise en place d'un financement nouveau destiné à garantir le droit. L'ANI du 11 janvier 2008 met à la charge des OPCA ce financement sans que cette obligation financière ne se traduise par une cotisation supplémentaire de la part de l'entreprise. Or si le système paritaire peut, à l'heure actuelle, absorber les coûts du DIF, un développement du dispositif posera rapidement la question du financement complémentaire. D'autant que l'ANI du 11 janvier programme l'entrée en vigueur des dispositions de la convention d'assurance-chômage du 22 décembre 2005 qui prévoyait déjà une contribution des entreprises pour les salariés en contrat à durée déterminée qui n'auraient pas utilisé leur droit individuel à la formation en cours de contrat. Cette contribution est égale au montant de l'allocation formation (soit 50% du salaire net multiplié par le nombre d'heures acquis). Sur ces bases, le Conseil national de la comptabilité, qui s'est prononcé pour l'instant pour un non-provisionnement du DIF, pourrait être amené à revoir sa position.

Si l'on considère que des accords interprofessionnels notamment celui conclu au niveau de l'AGEFOS-PME a déjà créé un système de « garantie complémentaire » financé par des cotisations volontaires des entreprises et destiné à faire face aux besoins de financement du DIF, sorte de « provision externe », il est aisé de constater que l'ANI du 11 janvier 2008 n'est qu'une étape en matière de financement du DIF et que la réforme de la formation professionnelle devra nécessairement fournir des solutions sur ce point.

#### 5. Vers un régime conventionnel de financement de la formation

De manière indirecte mais ferme, les signataires de l'accord du 11 janvier 2008 ont conforté l'existence des OPCA, même si l'adaptation de leurs missions et de leurs structures fait partie des chantiers qui seront ouverts au titre de la future négociation sur la formation professionnelle.

En confiant à ces organismes le rôle de guichet et de financeur de la portabilité du DIF, et en donnant au FUP (21) le rôle de caisse de compensation, les partenaires sociaux poursuivent la consolidation d'un véritable régime d'assurance-formation piloté paritairement.

De manière paradoxale, alors que la question de la fiscalisation de la protection sociale est posée sur le champ de la santé notamment, le régime d'assurance formation suit une voie inverse: créé et longtemps soutenu par la fiscalité, il est en voie d'autonomisation. Les causes de cette évolution sont connues: l'obligation fiscale est à un niveau trop faible pour jouer un véritable rôle de levier, sa nature fiscale interdit toute négociation novatrice sur le financement de la formation, sa logique de contrôle conduit à une grande déperdition d'énergie dans l'administration de la formation alors que les enjeux sont ailleurs.

La mutation d'une obligation fiscale vers une obligation conventionnelle était envisagée par l'ANI de 2003. Elle fait partie des hypothèses retenues par de nombreux rapports (22). Elle permettrait de recréer une dynamique autour du financement de la formation, poserait certainement la question d'une cotisation salariale, mais aussi celle de la possibilité de moduler les obligations financières en fonction des besoins des entreprises et des salariés, sans exclure la possibilité d'abondements publics pour les situations ou les personnes qui le justifient.

La suppression de l'obligation fiscale ne signifierait donc pas la fin d'un financement obligatoire de la formation par les entreprises, mais la redéfinition des moyens à mettre en œuvre pour garantir l'efficacité d'un système de professionnalisation inscrit durablement dans le contrat de travail. Cette suppression, au profit d'une cotisation sociale dont l'ANI pourrait fixer les montants de base et les branches professionnelles des niveaux modulés en fonction de diagnostics sectoriels sur les besoins de compétences, permettrait également de pouvoir affiner de manière négociée l'utilisation des ressources qui seraient désormais consacrées à la professionnalisation des salariés et non à la seule formation au sens organique que nous lui connaissons aujourd'hui.

\*

\* \*

La société de la connaissance engendre de nouveaux risques pour les personnes, dont celui de l'inemployabilité due à une qualification initiale insuffisante et à l'accélération du processus d'obsolescence des connaissances. L'accès à la formation tout au long de la vie, mais aussi à d'autres moyens tels que des bilans professionnels réguliers, la VAE etc. doit permettre d'anticiper la survenance de ce risque. Dans ce contexte il appartient, à chaque personne, grâce aux garanties collectives dont elle dispose de se préoccuper de la qualité de son « état professionnel » c'est-à-dire de sa professionnalisation. Chacun doit pouvoir se garantir contre le risque d'inemployabilité, par le recours à la forma-

tion considérée comme une « garantie sociale » au sens de l'article L.131.1 du Code du travail. Cette « garantie sociale » est ancrée dans le droit conventionnel. Elle est mise en œuvre par des institutions dédiées à cette fin (OPCA-FAF) qui relèvent de la famille de la prévoyance collective et individuelle (DIF-CIF).

Mais si la formation peut être considérée comme un « bien privé collectif et individuel » fondé sur un régime conventionnel de prévoyance, elle est aussi un « bien public » dont l'accès doit être garanti par la collectivité dans le cadre d'une mission de service public ouvert à tous les « citoyens » qu'ils bénéficient, ou non, des prestations du régime assurantiel.

La mission de service public de formation tout au long de la vie est aujourd'hui éclatée entre l'État et les Régions, le service public de l'emploi, d'éducation, d'orientation. C'est là que résident les cloisonnements et la complexité à laquelle la réforme à venir devrait s'attaquer ■