

Le volet formation de l'ANI du 11 janvier 2013 dans le projet de loi sur la sécurisation de l'emploi : un service très minimum

Si la formation professionnelle n'était pas le sujet principal de l'ANI sur la sécurisation de l'emploi, elle n'en constituait pas moins un chapitre important et les partenaires sociaux avaient su inscrire leur négociation sur ce sujet dans la continuité de l'accord du 20 septembre 2003 et de la loi du 4 mai 2004. Force est de constater que la transcription législative des principales dispositions relatives à la formation professionnelle est très minimaliste et n'apporte guère de valeur ajoutée par rapport à l'accord, dont elle ne constitue pas une transcription fidèle mais plutôt restrictive. Tel est le cas sur les trois thématiques du compte personnel de formation, du conseil en évolution professionnelle et du lien entre la GPEC et la formation.

I. Le compte personnel de formation : tout reste à faire

C'est peut être sur ce sujet que le choix est le mieux assumé et expliqué, l'exposé des motifs précisant qu'il appartient à la concertation prévue par l'ANI lui-même sur les modalités financières du compte et aux travaux du CNFPTLV de fixer « très rapidement » les modalités de fonctionnement du compte. Le rythme ne sera pourtant pas insoutenable si l'on en croit les déclarations du Ministre de la Formation Professionnelle qui renvoie à la fois au projet de loi sur l'apprentissage et la formation professionnelle attendu avant l'été, mais également à la Conférence sociale du mois de juillet prochain. Au final, les débats et la finalisation du texte ne devraient pas intervenir avant l'automne prochain, et l'on sait combien le calendrier parlementaire est surchargé à cette période. Un calendrier plutôt long donc.

Dans l'attente, l'article 2 du projet de loi se contente de reprendre les propriétés du compte personnel de formation prévues par l'ANI. Est ainsi acté que le compte est personnel, unique et universel.

Sans solliciter outre mesure ce court texte, on peut déduire du projet de loi :

- Que le compte est attaché à la personne et non au statut, il devrait donc concerner tous les actifs, y compris les travailleurs non salariés et les fonctionnaires, faute de quoi il demeurerait lié au statut ;
- Que de ce fait le gestionnaire du Compte personnel de formation ne peut être ni l'entreprise ni les OPCA dont le périmètre d'action est plus restreint. Reste donc à identifier l'organisme en capacité de gérer potentiellement 28 millions de comptes, et à ne pas différer ce choix trop longtemps car il faudra ensuite que ces millions de comptes soient ouverts et alimentés avant qu'ils puissent fonctionner ;
- Que le compte n'est pas, contrairement au DIF, subordonné au droit à l'assurance chômage puisque sa transférabilité est inconditionnelle. La démission ne devrait donc pas faire obstacle à cette transférabilité.

Concernant l'opérationnalisation du compte, les éléments de cadrage fixés par l'ANI ne sont pas repris. Il est pourtant important, si l'on veut avancer dans la construction du Compte personnel de formation, de poser des jalons quant à ses modalités de fonctionnement, d'un triple point de vue :

- L'alimentation du compte ;

Les partenaires sociaux ont prévu dans l'ANI du 11 janvier 2013 une alimentation conforme à celle qui existe pour le DIF. Quant au projet de loi sur la refondation de l'Ecole, il reconnaît un droit à la formation qualifiante différée. Deux sources d'alimentation sont donc déjà identifiables.

Toutefois, le principe de droit attaché à la personne et non au statut, pourrait conduire à dissocier l'acquisition des heures du statut de la personne et à considérer que le compte est crédité, pour tout actif, de 20 heures par an, plafonnées par principe avec certaines dérogations dont celle du droit différé à la qualification. Un tel choix simplifierait les modalités d'acquisition qui devront, à défaut, donner lieu à déclaration par toutes les entreprises à l'organisme gestionnaire et qui priveront d'acquisition le demandeur d'emploi, liant de fait le compte au statut. De ce point de vue, l'alimentation automatique placerait les actifs (et pas seulement les salariés) sur un pied d'égalité.

- La codécision pour l'utilisation du compte

C'est un point fondamental dans la structuration du compte. Présent dans l'ANI, il aurait pu être repris dès à présent dans la loi car il oriente de manière décisive la nature du compte. L'ANI pose comme principe que le compte ne peut être mobilisé que dans le cadre d'une décision partagée entre le titulaire et le financeur. Comme dans le cadre du DIF, l'utilisation du compte ne relève donc pas d'un droit de consommation, ni d'une prescription, mais d'un accord. Que l'on ne puisse prescrire la formation à titre obligatoire est une évidence du point de vue pédagogique et cohérent juridiquement avec la notion de compte. Que le bénéficiaire ne puisse mobiliser sur sa seule volonté le compte est logique dès lors que le financement provient d'un tiers (entreprise, pouvoirs publics...) et sans doute d'ailleurs le plus souvent de fonds publics ou provenant de l'obligation fiscale. La codécision est par ailleurs, l'innovation principale introduite par le DIF qu'il importe de préserver pour favoriser l'implication de tous dans le fonctionnement du futur compte personnel de formation.

- La gestion du compte

Le projet de loi aurait pu poser les principes qui présideront au choix de l'organisme gestionnaire des comptes personnels de formation : la stabilité de la structure, sa neutralité, sa capacité à gérer des gros volumes d'information de manière sécurisée seront déterminants.

Au final, alors que l'ANI annonçait une concertation rapide et une mise en œuvre dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de l'accord, le calendrier risque d'être encore un peu long,

aucune mise en œuvre pratique n'étant à ce jour envisageable avant, au mieux, le 1^{er} janvier 2015.

II. Le conseil en évolution professionnelle : un monopole injustifié

Si l'article 2 reprend très fidèlement la définition de la prestation de conseil en évolution professionnelle, le projet de loi en restreint le champ puisque, contrairement aux dispositions de l'ANI qui prévoient une articulation entre les organismes paritaires et le service public d'orientation (art 16 de l'ANI), il inscrit le conseil en évolution professionnelle exclusivement dans le cadre de ce dernier.

Ce monopole apparaît peu cohérent avec la lettre même des dispositions de l'article 2. En premier lieu, le conseil en évolution professionnelle est ouvert à tous les salariés. A ce titre, il s'inscrit clairement dans le champ économique, en tant que prestation dont peut bénéficier toute personne qui souhaite évoluer professionnellement. Aucun principe juridique ne permet d'inscrire un droit réservé à une évolution professionnelle de ceux qui ont déjà un emploi dans le cadre d'un service public. L'article L. 6111-3 du Code du travail qui instaure le service public de l'orientation, vise d'ailleurs toute personne et articule le service public, justifiant cette nature, avec le droit de tous à l'éducation.

Le conseil en évolution professionnelle, tel que défini par l'ANI et le projet de loi, est clairement positionné comme un conseil en opportunités professionnelles. A mi-chemin entre l'aide à la recherche d'emploi et le bilan de compétences, qui ne sont pas des monopoles, on comprend mal comment cette prestation pourrait être mise en œuvre exclusivement au sein du service public d'orientation.

En second lieu, la possibilité de réaliser la prestation de conseil en évolution professionnelle dans le cadre du Compte personnel de formation suppose que cette action entre dans la catégorie des actions assimilées aux actions de formation. Dès lors, il ne s'agit pas d'une compétence propre du SPO qui en aurait l'exclusivité, mais d'une prestation à finalité économique qui trouve naturellement sa place sur le marché, la formation professionnelle n'étant pas un service public. Pour abonder en ce sens, on constatera que telle que définie par l'ANI et le projet de loi, la prestation de conseil en évolution professionnelle pourrait s'insérer sans difficulté à l'intérieur du bilan de compétences, dont la généralité des objectifs (construire un projet d'emploi ou de formation) couvre le champ du conseil en évolution professionnelle. On perçoit mal, pourquoi des prestataires pourraient réaliser une prestation de conseil en évolution professionnelle à l'intérieur du bilan de compétences mais ne pas la réaliser en tant que telle. Par ailleurs, renoncer à faire du conseil en évolution professionnelle une action à part entière ne permettrait pas aux entreprises de le financer dans le cadre de la formation et constituerait un frein à sa généralisation. Pour terminer, on peut supposer que le SPO aura d'autres priorités lorsque sa mise en place sera achevée que d'accompagner des salariés en évolution, ce qui d'ailleurs justifie sa nature de service public.

À l'évidence, la transcription rapide et réductrice de l'ANI n'a pas permis de s'interroger sur la nature profonde du conseil en évolution professionnelle qui ne peut, de par sa nature,

relever ni par principe ni de manière exclusive de l'action du service public d'orientation. Il aurait été beaucoup plus simple de créer une nouvelle catégorie d'action et de permettre ainsi à différents opérateurs, quitte à créer comme pour le bilan de compétences un agrément spécifique, le soin de mettre en œuvre cette prestation sans vouloir l'inscrire dans un monopole incohérent avec ses objectifs et sa nature.

III. La GPEC et la formation : l'ANI, tout l'ANI, que l'ANI

Sur cette troisième thématique, le projet de loi propose une retranscription quasi-littérale de l'ANI : dorénavant la négociation triennale sur la GPEC devra également porter sur la politique de formation à trois ans, et le comité d'entreprise devra être consulté, qu'il y ait accord ou non, sur cette même politique à trois ans.

Si la transposition législative est fidèle, elle n'apporte que peu de valeur ajoutée. Ainsi, au lieu de s'en tenir aux « grandes orientations de la formation à trois ans », le projet de loi aurait-il pu préciser les sous-thèmes de la négociation ou décliner la politique de formation entre les différents dispositifs (plan, DIF, CIF, etc.) ou encore inclure dans la négociation les modalités et contenus de consultation des représentants du personnel sur la formation. Mais, pourrait-on rétorquer, cela aurait été au-delà de l'accord, ce qui est vrai.

CONCLUSION

La dialectique accord-loi n'a de sens, pour construire la norme sociale, que s'il s'agit d'une véritable dialectique, c'est-à-dire si chaque partie s'appuie sur le travail de l'autre pour construire un peu au-delà. S'il est indispensable que la démocratie sociale trouve sa place, elle ne saurait remplacer la légitimité de la démocratie politique. En ce sens, c'est une articulation dynamique qu'il importe de trouver entre la négociation collective et le processus législatif. Si en aucun cas les partenaires sociaux ne doivent être écartés de la production de la norme sociale, il n'est pas plus acceptable que leur travail soit tenu pour intangible par un Parlement qui renoncerait à ses droits. À l'évidence, la transposition rapide et, en matière de formation professionnelle, insuffisamment approfondie de l'ANI du 11 janvier 2013, montre qu'en ce domaine au moins, il va falloir sur le métier remettre l'ouvrage.

Jean-Pierre Willems - Février 2013