

GRAND LIVRE DE LA FORMATION (DUNOD) – INTRODUCTION SOCIO-HISTORIQUE

50 ANS DE FORMATION PROFESSIONNELLE...OU PRESQUE

L'apparition de la formation tout au long de la vie ne saurait être précisément datée : l'histoire de l'apprentissage et de l'éducation se confond avec celle de l'homme. Il n'est pas une communauté qui ne se soit bâtie sans culture commune et des mécanismes éducatifs, quelles que soient leurs formes et modalités. On pourrait d'ailleurs être tenté de résoudre l'éternel débat entre nature et culture par le fait que l'homme est génétiquement programmé...pour apprendre.

Pour autant, Condorcet fait office de précurseur lorsqu'il déclare devant l'Assemblée Nationale en avril 1792 qu'il est nécessaire que l'instruction soit délivrée aux enfants mais également aux adultes. L'éducation populaire répondra en partie à cette demande. Mais ce n'est qu'au milieu des années soixante que prendra forme le système de formation professionnelle continue des adultes, tel que nous le connaissons aujourd'hui.

Au cours des cinquante dernières années, le développement du système de formation s'est essentiellement bâti sur l'articulation entre une dynamique sociale et un levier fiscal, avant que ce modèle ne s'essouffle (première partie). La loi du 5 mars 2014 a dès lors fait le pari d'une responsabilisation des bénéficiaires et d'une approche élargie de la formation, sans qu'il soit bien certain que l'ensemble des acteurs institutionnels ait véritablement tiré les conséquences de la rupture intervenue, voire souhaite s'inscrire dans cette dynamique nouvelle (deuxième partie).

Première partie : La fiscalité au soutien de la dynamique sociale

Les trente glorieuses n'ont pas fait l'impasse sur la formation professionnelle : après la création de l'association qui allait donner naissance à l'AFPA pour accompagner la reconstruction après la guerre, la loi Debré relative à la promotion sociale, votée en 1959, permettait à la presse de titrer : « Chaque ouvrier a désormais dans sa musette son bâton d'ingénieur »...pour peu qu'il le veuille bien et fasse les efforts nécessaires, principe de la méritocratie républicaine et de l'égalité des chances plutôt que des situations. En 1966, la loi d'orientation et de programmation pose les bases du futur système de formation professionnelle, notamment en ouvrant la possibilité de créer des fonds d'assurance-formation. Cet appel restera vain jusqu'à ce que Mai 68 n'apporte la dynamique sociale qui faisait défaut.

1. De la nouvelle société au changement de société (1970-1981)

Le système de formation professionnelle est né de la négociation sociale, largement encouragée au début des années 70 par l'Etat qui souhaitait promouvoir une société dans laquelle la démocratie politique et la démocratie sociale uniraient leurs efforts dans la construction du progrès économique et social.

Cet espoir a été brisé par le choc pétrolier de 1974 et la montée rapide du chômage, notamment des jeunes. La promotion sociale et l'évolution professionnelle s'effacèrent progressivement des priorités pour laisser place aux plans d'emploi des jeunes ou aux actions de reconversion qui commençaient à se développer sur les bassins industriels.

Le système de formation professionnelle continue est né de la négociation sociale. Si la loi lui a donné le relai indispensable à son développement, dès l'origine les partenaires sociaux ont joué un rôle clé en négociant l'Accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970. Cet accord est lui-même le produit de Mai 68 et des accords de Grenelle.

Le protocole de fin de conflit signé entre les organisations patronales et syndicales sous l'égide des pouvoirs publics pour mettre fin au conflit social de 1968, portait principalement sur la hausse du SMIC (alors SMIG) et des salaires et la reconnaissance des syndicats dans l'entreprise. Mais il comprenait également un engagement de négocier sur la formation professionnelle. Cette négociation eu lieu et se conclut par le premier accord national interprofessionnel consacré à la formation professionnelle en juillet 1970. Une quinzaine d'autre suivront.

L'ANI de 1970 n'a pas été bâti sur du sable. Il s'inscrit dans le droit fil des lois de 1958 et 1966 qui se proposaient de favoriser la promotion sociale, la seconde chance et la possibilité pour chacun d'avoir accès à la culture. A travers la création d'un congé formation et la mise en place de plans de formation dans les entreprises, il s'agissait de favoriser l'accès à la formation et à la qualification. La CGC était particulièrement attentive à ce que la formation puisse permettre aux « cadres maison », issus de la promotion interne, d'accéder à un diplôme correspondant à leur nouveau statut. Les accords de Grenelle entérineront la tenue d'une négociation spécifique à l'encadrement.

Conclu quasiment à la fin des Trente glorieuses, l'ANI de 1970, de même que la loi de 1971 qui a repris l'ANI et y a ajouté l'obligation pour les entreprises de financer la formation professionnelle, ont principalement visé les salariés (le taux de chômage était inférieur à 5 % au début des années 70). Il s'agissait davantage de qualifier des salariés qui l'étaient peu en moyenne que de traiter des problèmes d'emploi, de chômage ou de mobilités liées à des reconversions.

La formation dans les Accords de Grenelle

6. Emploi et formation

Le CNPF et les confédérations syndicales ont décidé de se réunir avant le 1er octobre en vue de rechercher un accord en matière de sécurité de l'emploi et portant notamment sur :

- les mesures de nature à assurer les reclassements nécessaires en particulier en cas de fusion et de concentration d'entreprises ;*
- l'institution de commissions paritaires de l'emploi par branches professionnelles et les missions qu'il convient de donner à ces commissions devant fonctionner en principe au niveau national et le cas échéant aux niveaux territoriaux.*

Ils ont convenu également d'étudier les moyens permettant d'assurer, avec le concours de l'Etat, la formation et le perfectionnement professionnels. En ce qui concerne les cadres il a été convenu que la recherche d'un accord particulier sera menée par le CNPF et les organisations syndicales.

Le Secrétaire d'Etat à l'Emploi suivra les travaux des réunions prévues et mettra à la disposition des participants l'ensemble des documents nécessaires.

Par ailleurs, le Premier ministre s'engage :

- à développer les crédits affectés aux services de l'emploi ;*
- à mettre en place de manière prioritaire les moyens d'un développement d'une formation adaptée des jeunes.*

A compter de 1974, le changement de décor est radical. Le chômage s'accroît à un rythme rapide, notamment chez les jeunes. L'Etat ne peut plus laisser l'initiative aux partenaires sociaux et met en place des Plans pour l'emploi des jeunes qui sont restés dans l'histoire sous l'appellation de « Plans Barre » du nom du premier ministre de l'époque. Ce débat sur la finalité de la formation professionnelle et son orientation en faveur de la promotion sociale ou du traitement des questions d'emploi deviendra récurrent et n'est pas encore tranché 40 ans plus tard, sachant que les mécanismes, les publics et les acteurs ne sont pas exactement les mêmes selon la priorité que l'on retient.

Quel bilan pour l'ANI de 1970 et la loi de 1971 ?

L'ANI de 1970 et la loi de 1971 ont jeté les bases du système de formation professionnelle et posé des principes qui le structurent encore 45 ans plus tard. Du point de vue de la méthode, l'articulation entre les ANI et la loi est devenu un principe de construction de la norme sociale codifié à l'article 1 du Code du travail. L'obligation de financement de la formation professionnelle par les entreprises demeure. Suite à l'ANI de 1970 et à la loi de 1971, les services formation se sont généralisés dans les entreprises de grande taille, un marché de la formation s'est créé, des habitudes se sont prises. Basés sur une véritable vision politique et sociale, les textes fondateurs n'ont pas été des textes conjoncturels destinés à répondre à une situation de crise. Ils ont produit de spectaculaires résultats quantitatifs et qualitatifs. Tout système, aussi performant soit-il, se doit pourtant d'évoluer pour garder son dynamisme. La loi de 1971 l'avait déjà intégré qui prévoyait de s'effacer au bout de 5 ans (en supprimant la fiscalité sur les plans de formation dans la mesure où elle ne devait jouer qu'un effet « starter »). L'incapacité de l'Etat et des partenaires sociaux à tenir ce pari de la remise en cause régulière aura permis que les effets négatifs du système prennent le pas sur ces indéniables effets positifs.

La création des Fonds d'assurance formation après l'ANI de 1970 et la loi de 1971 : l'exemple de l'AGEFOS-PME

« C'est dans le but de venir en aide à toutes les entreprises qui ne peuvent se suffire à elles-mêmes, ou qui n'auraient pas trouvé, dans la profession, la couverture de tous leurs besoins, que nous avons créé, avec un certain nombre de partenaires, un fonds d'assurance formation (AGEFOS-PME) qui, par sa souplesse de fonctionnement, répond particulièrement bien aux nécessités de la situation....La CGPME est par ailleurs, persuadée que la formation continue ne peut pas être axée uniquement sur les exigences de l'entreprise, pas plus qu'elle ne puisse être axée uniquement sur celles du salarié...Elle a estimé que leur conciliation était une tâche impérieuse que la concertation au sein d'un paritarisme soucieux de progrès et d'efficacité devait assumer »

Déclaration CGPME à l'occasion de la création de l'AGEFOS-PME en 1972

2. La décentralisation et le droit à la formation pour tous (1982-1992)

Avec l'arrivée de la gauche au pouvoir, pour la première fois la formation professionnelle est dotée d'un ministère de plein exercice, confié à Maurice Rigout, l'un des quatre ministres communistes du Gouvernement Mauroy. Les lois Auroux en 1982 qui réforme la négociation collective, Deffere en 1983 qui confie la formation professionnelle aux régions dans le cadre de la décentralisation, et Rigout en 1984 qui crée des les contrats en alternance pour les jeunes,, réforment profondément l'organisation et les moyens de la formation professionnelle.

Cette action sera complétée au début du second septennat de François Mitterrand par Michel Rocard qui met en place le Crédit formation individualisé qui doit permettre à tout un chacun, et prioritairement aux jeunes, d'acquérir une qualification professionnelle reconnue.

Du début des années 80 au début des années 90, le système de formation professionnelle continue connaît un développement sans précédent. A la logique de promotion sociale, avec notamment la mise en place du CIF sous une forme rénovée, s'ajoutent les efforts faits pour lutter contre le chômage des jeunes par la formation. Les contrats en alternance (contrat de qualification et contrat d'adaptation) bénéficient à des centaines de milliers de jeunes. Cette dynamique se retrouvera au sein des entreprises à la fin des années 80 au cours de laquelle une période de croissance voit se développer les programmes ambitieux de gestion par les compétences et où se développe la notion d'investissement formation et de développement du capital humain.

C'est dans ce contexte que le François Mitterrand, dans sa Lettre à tous les français diffusé peu avant sa réélection à la présidence de la République en 1988, promet un droit à la qualification pour tous. La loi créant le crédit formation individualisé interviendra en 1990 et d'importants moyens financiers seront déployés pour la formation professionnelle qualifiante des jeunes. Le Crédit formation individualise (CFI) aura joué un puissant rôle de développement et de structuration du marché de la formation, de soutien aux innovations pédagogiques telles la Mission nouvelle qualification pilotée par Bertrand Schwartz et de développement territorial puisqu'il s'agissait également de rapprocher la formation des individus et de faire en sorte qu'elle soit accessible à chacun, où qu'il se trouve.

Cette phase de croissance est portée par une féconde dialectique accord-loi (les ANI du 21 juillet 1982 et 26 octobre 1983 préparent la loi du 24 février 1984 – l’ANI du 29 mai 1989 inspire une partie de la loi du 4 juillet 1990 – l’ANI du 3 juillet 1991 fournit l’essentiel de la loi du 31 décembre 1991). A l’origine de toutes les évolutions, les partenaires sociaux, et la négociation sociale, sont au cœur du développement de la formation professionnelle. Ils en étendent le champ pour en faire un outil de gestion de l’emploi, notamment par le développement des formations en alternance pour favoriser la qualification et l’insertion des jeunes dont le taux de chômage augmente fortement et d’autant plus que le niveau de qualification est faible. Pour les salariés en place, la formation accompagne les démarches de gestion prévisionnelle des compétences qui se développent dans les grandes entreprises et favorise la réflexion sur l’investissement formation.

Les années 80 voient l’émergence de deux acteurs nouveaux : les Conseils régionaux et l’Europe.

La loi Defferre de 1983 met en place des Conseils régionaux élus au suffrage universel et leur confie une compétence de principe dans le champ de la formation professionnelle. Initialement chargés de la formation professionnelle des jeunes, en cohérence avec le fait que les Conseils régionaux gèrent également l’apprentissage et les lycées professionnels ce qui leur permet une maîtrise quasi-intégrale (à l’exception des contrats en alternance) de la formation des jeunes, les conseils régionaux verront leurs compétences étendues aux adultes demandeurs d’emploi puis aux actions destinées aux salariés d’entreprises soit dans le cadre du développement local soit par une politique de promotion sociale que nombre de Conseils régionaux s’efforcent de promouvoir.

Le second acteur est l’Europe. Avec l’entrée de l’Espagne et du Portugal dans l’Union Européenne (qui était alors la Communauté Européenne) en 1986, la construction européenne, sous l’impulsion notamment de Jacques Delors, prend une dimension nouvelle. Dans le domaine de l’éducation et de la formation professionnelle des actions de soutien aux systèmes éducatifs, des programmes d’échanges transnationaux et la promotion de projets conduits à l’échelle européenne favorisent la convergence d’objectifs entre les différents pays d’Europe. C’est la naissance d’Erasmus, mais également de SOCRATE puis de LEONARDO et le développement des interventions du Fonds Social Européen (FSE) pour favoriser le rattrapage régional, dont bénéficieront essentiellement les régions périphériques (Grèce, Espagne, Portugal, Irlande). Dynamique sociale et dynamique européenne sont donc à l’œuvre tout au long des années 80.

3. La formation, outil de gestion de l'emploi (1992-2001)

La crise économique des années 1992-1993 met un terme au droit à la formation pour tous. Le dialogue social reste en panne pendant dix ans et l'Etat, comme souvent en période difficile, reprend la main en centralisant les décisions et en faisant de la formation professionnelle un outil de gestion du marché du travail. C'est la mise en sommeil d'un système de formation professionnelle « seconde chance » qui se donne comme objectif l'accès à la qualification pour tous. Ces années marquent un coup d'arrêt pour le système de formation professionnelle continue, qui ne connaît pas d'innovations majeures. Malgré le livre blanc sur la Formation Professionnelle (2000) qui devait servir de base à une grande réforme pour le XXIème siècle, il faudra attendre 2002 pour qu'une véritable dynamique se réenclenche.

A partir de 1992, la dialectique accord-loi s'interrompt : l'Etat se désinvestit des politiques de formation, notamment avec la fin progressive du crédit formation individualisé. Accusé de coûter trop cher, de conduire à des qualifications déconnectées des besoins de l'économie, le crédit formation individualisé (CFI) fait l'objet de restrictions budgétaires qui le privent peu à peu de tout contenu. Le droit à la qualification professionnelle pour tous, inscrit dans le Code du travail par la loi du 4 juillet 1990, devient ainsi un droit virtuel sans modalités concrètes de mise en œuvre.

De même la suppression des Directions régionales à la formation professionnelle (DRFP) dorénavant rattachées aux directions régionales du travail, ou encore la diminution des crédits liés à la politique contractuelle, avec les branches professionnelles, témoignent d'une période dans laquelle l'Etat n'affiche plus la même priorité, avec les efforts financiers correspondant, pour la formation professionnelle continue.

L'Etat se montre par contre plus interventionniste dans la définition du cadre réglementaire de la formation professionnelle. Pour la première fois depuis 1971, la loi quinquennale du 20 décembre 1993 est votée sans avoir été précédée par un accord national interprofessionnel. Il en ira de même pendant toutes les années 90, jusqu'à la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 incluse. Tout au plus peut-on rattacher les espaces ouverts à la formation en dehors du temps de travail initiée par les lois Aubry de 1998 et 2000 sur le temps de travail à l'ANI de 1991 qui avait ouvert la porte du coinvestissement.

Cette évolution d'un Etat moins financeur et beaucoup plus régulateur, trouve une traduction dans la réforme des Fonds d'assurance formation par la loi quinquennale de 1993. Cette loi met en place des Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) aux côtés des Fonds d'assurance formation (FAF). Certes la création des OPCA introduit un paritarisme plus important que dans les anciens OMA (organismes mutualisateurs agréés chargés de la gestion de l'alternance mis en œuvre par des organisations patronales avec un paritarisme minimum) mais ils n'inscrivent leur action que dans le cadre de financements légaux et fiscaux et dans une logique de gestion/redistribution financière qui est restrictive par rapport aux possibilités d'action d'un Fonds d'Assurance Formation.

Le nombre d'organismes paritaires passe ainsi de plus de 250 à moins d'une centaine. Le seuil de 100 millions de francs (15 millions d'euros) devient le seuil minimal pour pouvoir être agréé par l'Etat.

Parallèlement, les Conseils régionaux affirment leur position et leur rôle au plan territorial. En cette période atone au cours de laquelle chacun semble chercher sa place, un frémissement se fait jour à l'échéance de l'an 2000. Il est question de réformer un système trentenaire et de créer des droits nouveaux pour les salariés. On parle alors d'un droit individuel à la formation garanti collectivement. Certains avancent l'idée d'un droit à la formation différée qui permettrait à ceux qui sont sortis précocement du système scolaire de bénéficier d'un crédit de la part de collectivité pour récupérer des années d'études. Ces différentes propositions mettront du temps à se concrétiser. Après la crise économique du milieu des années 90, le boom économique et la bulle de l'économie virtuelle de la fin des années 90 seront principalement utilisés pour la mise en œuvre des 35 heures, ne laissant guère de temps ni de moyens pour la formation professionnelle. Ce n'est qu'après l'entrée en vigueur des 35 heures que le système de formation professionnelle reviendra sous les feux de l'actualité.

4. La compétence ouvre la voie au parcours professionnel (2002-2013)

A partir de 2002, le système de formation professionnelle se nourrit de concepts nouveaux qui trouvent des traductions opérationnelles : la validation des acquis de l'expérience, la compétence professionnelle, la professionnalisation, les parcours professionnels...ces innovations ont en commun de ne plus placer la formation au centre du dispositif, mais de valoriser les autres moyens de développement de la compétence et d'essayer de construire une articulation entre la formation et ces autres moyens. L'objectif, c'est-à-dire la compétence professionnelle, devient premier par rapport aux outils qui peuvent être mobilisés pour y accéder. Ce changement de perspective du système de formation professionnelle n'a pas fini de produire ses effets, tant il bouleverse habitudes et repères.

En cela, il annonce la rupture de 2014 qui se trouve en germe dans les réformes de 2002 et de 2004.

La voie a été ouverte par la loi du 17 janvier 2002, dite loi de modernisation sociale. En créant la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE), c'est-à-dire la possibilité d'obtenir une certification reconnue par l'Etat uniquement sur la base de la validation des compétences acquises dans le cadre de ses activités personnelles et/ou professionnelles, la loi met sur un pied d'égalité le travail (ou plus largement l'activité) et la formation. Dans un pays qui a souvent opposé la formation qui libère au travail qui asservit, le changement n'est pas mineur. Le travail a donc une valeur autre que la production qu'il génère ou le salaire qui le rétribue, il peut être source d'acquisition de compétences reconnues par une certification garantie par l'Etat, soit une certification qui ne répond pas uniquement à des capacités opérationnelles mais plus largement à une véritable autonomie professionnelle. La VAE est le chaînon manquant qui permet de faire le lien entre éducation et compétence.

Ce changement de paradigme, initié par le législateur puisque les partenaires sociaux n'ont pas contribué à la création de la VAE, va trouver un puissant relais dans la négociation sociale.

L'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 dessine le cadre qui va structurer les décennies à venir : passage de la notion de formation à celle de professionnalisation, mise en place d'outils de gestion des compétences (entretien professionnel, passeport formation, bilan de compétences, certification...) ou encore multiplication des moyens d'accès à la formation (Plan, DIF, formation hors-temps de travail...) constituent autant d'évolutions qualitatives significatives.

Comme l'ANI du 9 juillet 1970 avait posé les bases d'un système qui a fonctionné pendant une trentaine d'années, l'ANI du 5 décembre 2003 pose des bases sur lesquelles peuvent se construire les développements futurs de la formation professionnelle continue. L'ANI ajoute une logique « compétences » à la logique formation. Il met à disposition des entreprises et des salariés des outils d'orientation professionnelle et d'aide à la décision. Il accorde une large place à la négociation depuis le niveau de la branche jusqu'à la négociation employeur/salarié sur l'accès à la formation à travers le DIF. Par cet accord, les partenaires sociaux affirment leur rôle d'innovateurs et de pilotes du système de formation professionnelle continue.

La loi du 4 mai 2004 reprendra largement l'ANI de 2003 pour le généraliser. Elle ira même plus loin en inscrivant dans le Code du travail un article premier qui systématise la consultation des partenaires sociaux préalablement à l'adoption d'une loi qui modifie le Code du travail.

Ce bel ordonnancement, des partenaires sociaux créatifs et un législateur qui valide et diffuse les innovations, sera pourtant battu en brèche peu de temps après. Au mois de juillet 2008, Christine Lagarde, alors Ministre de l'Economie ayant autorité sur l'emploi et la formation professionnelle, écrit aux partenaires sociaux pour leur demander de réformer le système de formation professionnelle. Ni le patronat ni les syndicats ne sont preneurs de cette négociation. Ils estiment que l'ANI de 2003 et la loi de 2004 n'ont pas produit tous leurs effets et qu'il faut consolider ce qui a été mis en place plutôt que de réformer encore. Sous pression étatique, ils engagent toutefois une négociation qu'ils concluent rapidement par un ANI du 7 janvier 2009. Ce texte instaure plusieurs nouveautés : le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) est mis en place. Alimenté par des versements obligatoires mis à la charge des entreprises dans le cadre de leur obligation fiscale, le FPSPP joue également un rôle de péréquation entre les OPCA (récupération des excédents de trésorerie et octroi de financements aux OPCA qui ont plus de demandes que de ressources). La seconde nouveauté est la création de la notion de parcours professionnel : en permettant aux OPCA d'intervenir à la fois pour les salariés et les demandeurs d'emploi, en rendant le DIF portable au-delà du contrat de travail qui a permis de l'acquérir, les partenaires sociaux souhaitent que les changements de statut ne soient plus des obstacles pour mener à bien un projet de formation. La troisième nouveauté concerne les outils de gestion de l'emploi : avec l'entretien de seconde partie de carrière et le bilan d'étape professionnel (qui en fait ne verra jamais le jour), les partenaires sociaux poursuivent dans la voie de la définition de procédures de gestion de la compétence plus que dans la création de droits nouveaux. Favoriser le dialogue entre l'employeur et le salarié, créer des temps de diagnostic, imposer des plans d'actions, autant de moyens pour dynamiser la formation professionnelle. A la formation décidée par l'employeur ou administrée par l'Etat, les partenaires sociaux opposent un modèle basé sur la négociation, le dialogue et la codécision.

Cette évolution n'est toutefois pas dépourvue d'arrière pensées : le partage de la décision ouvre la voie à une coresponsabilité de l'employeur et du salarié dans le maintien et le développement de la compétence. Les accords de 2004 et de 2009 sont également des tentatives pour les organisations patronales de diminuer la pression du juge sur les responsabilités des entreprises en matière d'employabilité.

La loi du 24 novembre 2009 reprendra, pour l'essentiel, l'ANI du 7 janvier 2009. Toutefois, la conception Bonapartiste du pouvoir alors à l'œuvre, utilisera la mise en œuvre de cette loi pour une reprise en main par l'Etat de la gouvernance du système de formation professionnelle.

S'en suivront deux conflits : le premier avec le FPSPP dont l'Etat prélève à plusieurs reprises une partie des ressources et le second avec les OPCA qui ne sont envisagés que comme des relais des politiques publiques. Mais ce conflit portait tout de même une bonne nouvelle, la volonté des partenaires sociaux de préserver leur champ d'autonomie dans le champ de la formation. Après la rupture de 2014, cette volonté paraît moins bien établie.

Les relations conflictuelles entre l'Etat et les partenaires sociaux – Délibération du CPNFP du 17 juin 2011

Ils (NDLA : les partenaires sociaux) demandent que toutes les dispositions soient prises dans les plus brefs délais pour sécuriser les négociations conclues ou en cours concernant la mise en oeuvre des nouveaux OPCA.

A défaut, la mise en place du nouveau système de formation professionnelle début 2012, c'est-à-dire trois ans après la conclusion de l'accord des partenaires sociaux, dont tous les acteurs, et en premier lieu les partenaires sociaux, attendent une efficacité accrue, risquerait d'être sérieusement compromise et, notamment, de porter préjudice au développement des formations en alternance.

Les partenaires sociaux rappellent enfin que, dans le respect de la législation et de la réglementation en vigueur, ils ont la pleine liberté et responsabilité de l'élaboration et de la mise en oeuvre de dispositions conventionnelles, dans le cadre de la négociation collective, et qu'ils entendent bien que ce rôle soit totalement respecté.

DEUXIEME PARTIE : LA REFONDATION DU SYSTEME DE FORMATION PROFESSIONNELLE PAR LA LOI DU 5 MARS 2014

Avec le passage au quinquennat, le rythme des réformes de la formation est désormais fixé : après la réforme de 2004 et celle de 2009, le Gouvernement nouvellement élu met en place une nouvelle réforme qui se traduira par l'ANI du 14 décembre 2013 et la loi du 5 mars 2014. Cette réforme ne s'effectuera pas sans mal : ni côté patronal (où la CGPME s'oppose fermement à la réforme), ni côté syndical (où FO et la CGT rejettent les principes de l'ANI du 14 décembre 2013) les positions ne sont concordantes. C'est pourtant un bouleversement considérable qui est inscrit dans les textes nouveaux. Difficile après la loi du 5 mars 2014 de reconnaître exactement le système créé en 1971.

1 RUPTURES ET CONTINUITES DANS LA LOI DU 5 MARS 2014

Le terme de réforme, dans le champ de la formation professionnelle, a souvent été galvaudé, toute évolution n'étant pas à proprement parler une réforme du système au sens où ses éléments clés auraient être remis en cause. Avec la loi du 5 mars 2014, on peut hésiter entre réforme et révolution tant la loi est porteuse de ruptures. Et même si certaines étaient inscrites en germes dans les lois précédentes, c'est bien à compter de 2014 que les fondements du système de formation professionnelle sont revisités.

Les ruptures essentielles de la loi du 5 mars 2014 sont au nombre de quatre :

- La fiscalité ne structure plus la formation en entreprise ;

Pour la première fois depuis 1971, les entreprises n'ont plus de budget minimum à consacrer à la formation de leurs salariés, plus de déclaration fiscale à produire sur leurs dépenses de formation et plus de comptes à rendre à l'extérieur. Le levier fiscal sur les plans de formation disparaît donc après plus de 40 ans de services.

- La certification prime sur la formation ;

Tous les dispositifs de formation (contrats en alternance, congé individuel de formation, compte personnel de formation, périodes de professionnalisation...) sont orientés vers la certification. C'est l'objectif final de la formation qui est normé, pas le parcours qui permet de l'atteindre.

- Les OPCA peuvent gérer trois types de ressources ;

Alors que l'Etat avait toujours imposé une gestion globalisée des sommes perçues par les OPCA, la loi nouvelle distingue entre les ressources provenant d'une contribution légale, dont l'usage est fortement encadré, celles qui trouvent leur source dans un accord collectif à qui il revient de fixer l'emploi des sommes et enfin les versements volontaires des entreprises qui n'ont plus l'obligation d'être mutualisés ce qui ouvre la porte à une gestion de comptes d'entreprises que l'administration avait longtemps contesté.

- La codécision est abandonnée au profit de la responsabilité individuelle des acteurs ;

Avec le compte personnel de formation, ce n'est pas simplement une évolution du droit individuel à la formation, c'est un droit totalement nouveau qui est créé dans la mesure où il ne suppose plus l'accord de l'employeur et peut être mis en œuvre par la seule décision du salarié. Plutôt qu'un dispositif imposant la négociation, le choix a donc été fait de renvoyer chacun à ses responsabilités : si l'entreprise doit gérer l'employabilité des salariés en leur permettant de suivre au moins une formation tous les six ans, le salarié conserve la responsabilité de son évolution à travers un droit propre d'accès à la formation. Ce recul de la négociation au profit de la décision individuelle n'est pas anodin.

Ces quatre ruptures ont profondément perturbé les acteurs de la formation professionnelle.

Pour les partenaires sociaux, le champ de négociation est considérablement élargi. Ils ont la possibilité de définir librement les ressources qu'ils souhaitent allouer non seulement à la formation mais également à la professionnalisation. Ils disposent également de prérogatives nouvelles dans le champ de la certification.

Pour les OPCA, la baisse de l'obligation légale de financement de la formation, qui passe de 1,6 % de la masse salariale à 1 %, conduit à une baisse de ressources et surtout une baisse de la mutualisation sur le plan de formation. De nombreux OPCA devraient s'en trouver avec une collecte moindre, des capacités d'intervention diminuées, voire une nécessité de réduire la taille de leur structure.

Pour le marché de la formation, la suppression des budgets minimums dans les entreprises, la suppression du DIF et le très lent et très difficile démarrage du CPF, ainsi que l'attentisme des entreprises face à une réforme peu compréhensible, l'obligation de disposer de certifications pour pouvoir accéder à certains segments de marché, a généré une baisse très sensible de l'activité, notamment pour les formations interentreprises. Orienté à la baisse, le marché devrait connaître de nombreuses disparitions d'organismes de formation ou de repositionnements.

Pour les entreprises, la réforme a allégé le champ des obligations. En contrepartie de la suppression de la fiscalisation des plans de formation, les employeurs doivent certes garantir que tout salarié aura suivi au moins une formation tous les six ans, mais pour la majorité des employeurs cette obligation ne devrait pas être inatteignable dès lors que toute formation, interne ou externe, obligatoire ou non, permet de satisfaire à l'obligation.

Enfin, pour les salariés la réforme aura mis un coup d'arrêt au droit individuel à la formation qui commençait à trouver son public (700 000 bénéficiaires par an) et doivent se familiariser avec le (trop) complexe compte personnel de formation (16 000 bénéficiaires pour les 14 premiers mois de mise en place).

2. UN PREMIER BILAN DE LA REFORME DE 2014

Deux ans après le vote de la loi du 5 mars 2014, il est possible de porter un premier diagnostic sur les évolutions initiées par la loi nouvelle sur l'ensemble du système de formation.

Une négociation collective aux discrètes innovations

La question de la création d'un régime purement conventionnel d'assurance formation est ancienne. Mais le consensus n'avait jamais été suffisant pour que la loi ouvre un tel espace, jusqu'à la loi du 5 mars 2014. Force est de constater que les principales branches du secteur marchand n'ont pas souhaité profiter de l'occasion. Que ce soit dans les secteurs de la métallurgie, de la chimie, de l'industrie pharmaceutique, des assurances, de la banque, des travaux publics, aucune contribution conventionnelle n'a été créée. Et pour les secteurs qui ont mis en place de telles contributions (bâtiment, conseil et services,...), les montants varient de 0,1 à 0,2 % de la masse salariale.

Ces accords s'inscrivent dans la logique de faible régulation par la branche, de renvoi à la responsabilité des entreprises et des salariés et d'une intervention minimale d'accompagnement de la part de l'OPCA. Ils s'inscrivent dans le discours du MEDEF : « Tout dirigeant responsable investit dans la formation, mais la décision d'investissement relève de sa décision individuelle. La négociation n'a pas à encadrer ce que la loi n'encadre plus ». Autrement dit, ni la mutualisation, ni la gestion paritaire n'apparaissent comme source de valeur ajoutée.

Dans le champ de l'économie sociale (essentiellement mais pas exclusivement : le travail temporaire ou encore l'hospitalisation privée ont des accords innovants) la négociation collective s'est tenue à un niveau plus élevé, avec deux innovations importantes, outre la mise en place de contributions conventionnelles significatives. Il s'agit de :

- La création d'obligations d'investissement (travail temporaire, secteur sanitaire, social et médico-social à but non lucratif, hospitalisation privée...) qui définissent un niveau minimal d'investissement formation pour les entreprises assortie d'une liberté de gestion ;
- La définition d'actions professionnalisantes considérées comme équivalentes à la formation pour le développement des compétences des salariés (Imprimerie, secteur sanitaire, social et médico-social à but non lucratif, travail temporaire...). Il s'agit ici d'acter dans les accords que l'accès à la compétence ne passe pas nécessairement par la formation mais peut résulter d'autres types d'actions : analyse de pratiques, codéveloppement, mise à disposition de ressources, coaching, séminaires, formations en situation de travail, coprofessionnalisation, etc.

Le bilan de la négociation collective traduit deux approches très différentes dans les branches professionnelles : soit considérer que l'entreprise doit être laissée à sa responsabilité individuelle, soit faire le pari que la négociation collective et la gestion paritaire peuvent apporter une aide aux entreprises dans le respect de leurs obligations et au-delà dans leur recherche de performance économique et sociale.

Des pratiques différenciées dans les entreprises

La loi du 5 mars 2014 a pu générer un effet de sidération dans les entreprises, qui a conduit à trois types de comportements :

- Les entreprises qui ont fait le choix de la continuité : portée par des services ressources humaines/formation plutôt dynamiques, l'entreprise fait le choix de maintenir son effort financier et ses pratiques. La loi lui laissant le choix, elle choisit la continuité. La loi du 5 mars 2014 étant une loi de liberté, elle inclut pour l'entreprise celle de peu changer ses pratiques ;
- Le choix de l'économie : une forte pression des directions générales et/ou financières a conduit à revoir à la baisse les budgets formations et les volumes de formation. Le CPF a pu être un argument de désresponsabilisation pour les entreprises, renvoyant à la stricte décision individuelle du salarié l'usage du droit. Cette tendance est renforcée par la gestion externe du CPF. Dans ces entreprises la formation est revenue à la réalisation des formations obligatoires (formations métiers, sécurité...) ou indispensables (évolutions technologiques, organisationnelles,...) ;

- Le choix de l'innovation, volontaire ou contrainte : la défiscalisation des plans de formation a permis d'élargir la notion de formation à toutes les actions qui permettent le développement des compétences des salariés. Il en résulte une plus grande diversification des modes de formation et une culture grandissante du développement professionnel par des moyens diversifiés. Dans certaines entreprises, la réduction des budgets d'achat a contraint à cette innovation : faire de la formation à budget réduit, avec une forte réinternalisation de la formation. La même logique peut s'observer dans les grandes entreprises qui cherchent des solutions (distanciel, formation interne,...) pour atteindre l'objectif de 100 % de formation sur six ans pour tous les salariés.

Au final, on pourrait voir un maintien, voire une extension des pratiques de développement des compétences, tout en constatant une forte réduction des budgets d'achat de formation. Il devrait en résulter une baisse statistique du taux d'accès en formation, sans que l'on puisse en conclure une baisse corrélative du développement des compétences des salariés.

Il faut ici considérer que les ruptures de la loi du 5 mars 2014 interdisent toute comparabilité strictement statistiques sur l'accès à la formation, la réforme ayant pour effet de banaliser la formation parmi les moyens de professionnalisation.

Un objectif non atteint : la simplicité pour les bénéficiaires

C'est sans aucun doute l'objectif sur lequel la réforme pêche le plus : faire gérer la complexité du dispositif par les professionnels, pour avoir un usage simple de l'accès à la formation pour les bénéficiaires.

Si l'on prend l'exemple du compte personnel de formation (CPF), il a bénéficié à 60 000 salariés en 14 mois, dont la moitié ont suivi une formation en langues. Le dispositif n'a pu éviter une bureaucratisation excessive entre la gestion de l'information, l'ouverture du compte, l'identification des certifications, l'identification des formations et des organismes, les démarches à effectuer auprès de l'OPCA, etc.

Manifestement, ni l'Etat ni les partenaires sociaux n'ont créé les conditions de l'autonomie du salarié, mettant plutôt en place un dispositif de régulation en vue de maîtriser les effets et bénéficiaires du dispositif.

Le marché de la formation : une suspicion illégitime durable

Il faut bien le constater : depuis la loi du 4 juillet 1990 portant sur la qualité de la formation qui instaurait un agrément a priori pour les organismes de formation travaillant sur les crédits publics, jusqu'à la loi du 5 mars 2014 qui instaure une obligation de référencement qualité pour travailler avec les pouvoirs publics ou les OPCA, une suspicion pèse sur les organismes de formation et ce marché, plutôt méconnu, de la formation.

Le nombre d'organismes de formation est souvent interprété comme une difficulté. Mais les 60 000 organismes de formation recensés correspondent à des situations très diverses, sur un marché extrêmement volatile (10 000 inscriptions et 10 000 radiations annuelles). Si l'on veut bien regarder le marché de plus près, 300 organismes réalisent à eux seuls 70 % du chiffre d'affaires total du marché.

Le système de formation professionnelle aurait sans nul doute besoin de rétablir la confiance entre les régulateurs et financeurs du système et les prestataires de formation.

3. QUELQUES QUESTIONS POUR L'AVENIR

Pour les OPCA, des missions difficilement compatibles

Après la loi du 5 mars 2014, les OPCA ont deux grandes missions dont la compatibilité n'est pas garantie :

- la mise en œuvre de politiques publiques (ou droits des salariés) (apprentissage, contrats de professionnalisation, formation des demandeurs d'emploi, CSP, VAE, CIF, CPF...);
- le développement de services à valeur ajoutée pour les entreprises.

Outre que le modèle économique qui permet d'être efficient sur ces deux segments n'est pas évident à établir, le développement de services pose le problème de la vente de prestations par les OPCA sur un marché concurrentiel (externalisation, conseil...).

Cette difficulté de positionnement peut être illustrée par le droit applicable aux OPCA : ils pourraient être soumis au code des marchés publics pour leur activité dans le cadre du 1 % légal et au droit de la concurrence pour leur activité dans le cadre des versements volontaires d'entreprises. Ce grand écart nécessitera sans doute une intervention législative pour mieux définir, et sécuriser, l'activité des OPCA dans la configuration post-réforme de 2014.

Pour les entreprises : des enjeux sur la définition de la formation

La loi du 5 mars 2014 n'a pas repris les dispositions de l'ANI du 14 décembre 2013 relatives à l'évolution de la définition de l'action de formation. Selon l'accord des partenaires sociaux, la formation est définie par ses objectifs (action dont l'objet principal est d'apporter des compétences), son organisation pédagogiques (modalités selon lesquelles s'organisent les acquisitions) et la mesure de ses résultats (sans obligation de résultat). Principale différence avec la définition figurant dans le code du travail : le programme. La formation demeure en effet, depuis 45 ans, caractérisée par son contenu (programme). Or, le programme est davantage une notion de formation initiale, qui s'adresse à des apprenants avec peu d'expérience, qu'à des adultes qui ont potentiellement des parcours riches et diversifiés. L'individualisation de la formation des adultes supposerait que les parcours ne soient pas prédéfinis sous forme de programme, mais puissent associer des ressources et des chemins différents selon les compétences de chacun, pour un même objectif.

Au-delà de l'adoption d'une définition de l'action de formation plus en conformité avec les pratiques les plus récentes, qui devraient encore se diversifier notamment sous l'impact du digital, l'enjeu pour les entreprises est sans doute dans l'articulation des moyens de développement des compétences, qu'ils prennent ou non la forme de la formation.

Pour les bénéficiaires : quel accès au droit ?

Toute la logique de la loi du 5 mars 2014 repose sur la responsabilisation des acteurs, qu'il s'agisse des entreprises ou des salariés. Or, la régulation du principal droit des salariés, le compte personnel de formation, tant par les partenaires sociaux que par l'Etat, témoigne d'une volonté de piloter le dispositif pour l'orienter vers des priorités, et non du souci de permettre l'usage le plus simple du droit par chacun des bénéficiaires.

Par ailleurs, l'inclusion annoncée du compte personnel de formation dans le compte personnel d'activité (CPA) promet une évolution du dispositif à courte échéance qui pourrait modifier son orientation. Il faudra bien un jour que les responsables de la gouvernance du système envisagent une stabilisation des dispositifs, comme condition de leur efficacité.

Conclusion

La formation continue est le produit de Mai 68 et de la nouvelle société de Chaban-Delmas. Soit le fruit de l'union entre une pensée socio-culturelle marxisante tendant à l'autogestion dans la mouvance des structuralistes et de la French Théory, et un courant socio-démocrate catho-social fortement marqué par le personnalisme d'Emmanuel Mounier diffusé notamment par la revue Esprit et Témoignage Chrétien. C'est ce couple, moins improbable qu'il n'y paraît car partageant le souci de l'émancipation de l'individu, qui a contribué à créer un système aux acteurs nécessairement multiples car le modèle de référence est celui de l'autonomie et de l'horizontalité et non celui de l'autorité et de la verticalité.

Le problème est que ce couple est le fruit d'une conjonction historique qui ne s'est plus représentée depuis et qu'il s'est rarement retrouvé en situation de pouvoir faire vivre et dynamiser ce qu'il avait créé.

La majorité de la classe politique française est fortement jacobine et étatique. De la droite bonapartiste à la droite monarcho-républicaine en passant par les communistes et le centralisme démocratique, ou encore la gauche républicaine qui ne jure que par Valmy et l'Etat, il reste bien peu de place pour les tenants d'une pensée plus girondine. Ne cherchons pas ailleurs que dans ce défaut de cohérence entre les fondements du système et la manière dont il fonctionne les raisons de ses limites.

Si l'on veut bien partager ce diagnostic, on en conclura que ce n'est pas en réformant les dispositifs, les instances de gouvernance ou les procédures de fonctionnement du système que l'on établira une gouvernance efficace. C'est en transférant le pouvoir de décision vers les bénéficiaires, en faisant confiance à leur autonomie et en encourageant les initiatives.