



Jeudi 28 mars 2019
de 8 h 30 à 17 h 30
Colloque

**Réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage :
opportunités pour l'entreprise et le dialogue social**

En présence de Carine CHEVRIER,
déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle

**Avec la participation de Jean-Marie LUTTRINGER
et le cabinet Sémaphores Groupe Alpha
avec le soutien de l'ANDRH**

**INSA Rouen 685 avenue de l'université
Technopole du Madrillet
76801 Saint-Etienne-du-Rouvray**



Public :

Entreprises normandes (dirigeants, DRH, cadres) représentants du personnel et délégués syndicaux, OPCA, organismes consulaires, organisations professionnelles et syndicales.

Objectifs :

Permettre aux acteurs de l'entreprise d'échanger et mieux comprendre :

- les enjeux de la réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage,
- comment au travers du dialogue social, promouvoir la formation professionnelle et l'apprentissage dans l'entreprise.

Programme

8 h 30 Café d'accueil

OUVERTURE DU SEMINAIRE : ACCUEIL ET PROPOS D'OUVERTURE

9 h Mourad BOUKHALFA, directeur de l'INSA Rouen Normandie et Joël ALEXANDRE, président de l'université de Rouen Normandie

9 h 05 Fabienne BUCCIO, Préfète de la région Normandie, Préfète de la Seine-Maritime

INTRODUCTION GENERALE

9 h 20 Sébastien BOTERDAEL / Jean Marie LUTTRINGER, animateurs

Présentation du programme du séminaire, rappel de ses objectifs, présentation des intervenants, des modalités pratiques d'animation du forum

9 h 30 Carine CHEVRIER, Déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

La loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » du 5 septembre 2018 et la réforme du système de formation professionnelle et d'apprentissage : enjeux, opportunités pour l'entreprise et le dialogue social

10 h Temps d'échanges

10 h 30 pause

1ère PARTIE: LE SYSTEME DE FORMATION PROFESSIONNELLE ET D'APPRENTISSAGE APRES LA LOI DU 5 SEPTEMBRE 2018

10 h 45 Cédric PUYDEBOIS, sous-directeur des politiques de formation et du contrôle (DGEFP)

Le nouveau système de formation professionnelle et d'apprentissage et sa régulation

11 h 15 Temps d'échanges

Introduction avec deux « discutants » membres du CREFOP : Philippe SCÉLIN (CPME) – Alexandre LEBARBEY (CGT)

12 h Jean-Marie LUTTRINGER, conseil en droit et politiques de formation (JML Conseil)

Focus sur la personnalisation du droit à la formation professionnelle : le compte personnel de formation rénové (CPF) et le conseil en évolution professionnelle (CEP)

12 h 30 Temps d'échanges

Introduction avec un « discutant » : Thierry LEFORT (FONGECIF)

13 h Restauration sur place au restaurant du CROUS (**payante par CB uniquement**)

2ème PARTIE : LA FORMATION PROFESSIONNELLE OBJET DE DIALOGUE SOCIAL

14 h 20 Sébastien BOTERDAEL / Jean Marie LUTTRINGER, animateurs

Rappel du programme de l'après-midi

14 h 30 Sébastien BOTERDAEL, directeur du pôle politique de formation professionnelle (Sémaphores Groupe Alpha)

La formation professionnelle et l'apprentissage objets de dialogue social dans l'entreprise :

le CSE, la négociation collective d'entreprise, la Gestion Prévisionnelle des Emplois des Compétences et des Parcours Professionnels

15 h table ronde :

Témoignages d'entreprises : ALBEA, HAG TECH

15 h 20 Temps d'échanges

15 h 40 François FALISE, ancien directeur de la formation de la Fédération Française du Bâtiment

Focus sur la négociation collective de branche et la gestion paritaire au sein des OPCO

16 h Temps d'échanges

16 h 30 Table ronde animée par Pierre FERRACCI, président du Groupe Alpha

Quelles sont les conditions de réussite de la mise en œuvre de cette réforme sur le territoire ? Comment promouvoir et accompagner le dialogue social sous toutes ses formes ?

Intervenants :

Anne FRACKOWIAK-JACOBS : sous-préfète des ANDELYS (Eure)

Philippe LAGRANGE : responsable du Pôle Entreprises, Emploi, Économie à la Direccte Normandie

Mohamed SLIMANI : directeur territorial de Pôle emploi Seine-Maritime

Olivier VARTERESSIAN (CREFOP, MEDEF)

Jean Paul CHOULANT (CREFOP, CFDT)

Didier VASSEUR : président ANDRH Rouen

Isabelle FLEURY : directrice du centre de formation continue et alternance de l'université de Rouen Normandie

CONCLUSION : BILAN ET PERSPECTIVES

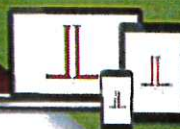
17 h 30 Synthèse par Sébastien BOTERDAEL et Jean Marie LUTTRINGER

Clôture par Martine CHONG WA NUMERIC, directrice régionale de Pôle emploi Normandie et Gaëtan RUDANT, directeur régional de la Direccte Normandie.

SOMMAIRE

	Pages
Extraits de la revue « Droit social » décembre 2018	3 à 25
La bataille des compétences ne fait que commencer Muriel Pénicaud	4 à 5
La réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage par la loi du 5 septembre 2018 « relative à la liberté de choisir son avenir professionnel » Jean-Marie Luttringer	6 à 8
La régulation dans le système de formation professionnelle Cédric Puydebois	9 à 15
Quelle place pour les branches professionnelles dans le nouveau paysage de la formation professionnelle et de l'apprentissage ? François Falise	16 à 20
Le cadre juridique renouvelé de l'apprentissage Sébastien Boterdael	21 à 25

Version numérique incluse*



DROIT SOCIAL

n° 12 - Décembre 2018

TRIBUNE

Dessine-moi une démocratie (sociale) sans juges (sociaux)...

Pierre-Yves VERKINDT

957

DOSSIER

Réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage

960

Dossier coordonné par Jean-Marie LUTTRINGER

Muriel PÉNICAUD – Jean-Marie LUTTRINGER
Cédric PUYDEBOIS – Philippe DEBRUYNE – Stéphane RÉMY
François FALISE – Sabrina DOUGADOS
Nicole MAGGI-GERMAIN – Sébastien BOTERDAEL
Jean-Pierre WILLEMS – Pascal CAILLAUD
Yannick PAGNERRE – Philippe PICCOLI
Jean-Louis DAYAN – Patrice GUÉZOU
Bernard MASINGUE – Bénédicte ZIMMERMANN

ÉTUDE

Institutions représentatives du personnel

Les communications syndicales à l'ère du numérique

Franck PETIT

1053

ACTUALITÉS

Pas de report de la clause de non-concurrence en cas de mobilité intra-groupe du salarié

Jean MOULY

1061

Transparence financière et obligations comptables des syndicats

Gwennhaël FRANCOIS

1063



DALLOZ

Imprimé par Tous droits réservés

Dossier

Réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage

Préambule

La bataille des compétences ne fait que commencer

L'essentiel

La loi du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » que j'ai portée au nom du gouvernement vient d'être votée et après les débats au Parlement, il est utile de faire le point sur la philosophie qui a prévalu à la construction de ce projet de loi. Bien évidemment, l'objectif n'était pas de faire une enième réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage mais de traduire dans les faits l'engagement présidentiel de l'émancipation de tous par le travail, l'éducation et la formation. Cette exigence transformatrice s'est d'abord construite sur des constats largement partagés. Ils sont, à mon sens, de deux ordres : d'une part, les évolutions majeures qui traversent notre modèle de production des biens et des services, d'autre part, une volonté toujours plus réaffirmée des personnes d'être maîtres de leur destin.

par Muriel Pénicaud
Ministre du Travail

C'est d'abord un constat sans concession qui a présidé à cette réforme majeure, notre système de formation professionnelle répond encore trop peu aux bouleversements de l'économie de marché tels que nous les connaissons depuis plus de dix ans. La digitalisation de l'économie, l'arrivée de l'intelligence artificielle percutent nos modèles classiques de production et notre rapport à l'individuel et au collectif. Peu d'ouvriers, d'employés ou de salariés de TPE-PME ont accès à la formation chaque année. C'est donc très en deçà des besoins à venir.

La transformation numérique de l'économie est un défi majeur pour notre système de formation qui doit, à la fois, répondre aux besoins de formation des filières du numérique, contribuer à l'adaptation de la majorité des autres métiers et répondre aux souhaits des personnes d'être plus libres dans leurs choix de formation. Demain, l'intelligence artificielle et la robotisation vont transformer l'industrie, le bâtiment, les services aux entreprises, les services aux personnes. Le-commerce transforme les systèmes de distribution, les usages, modifie la propriété des biens, le consommateur intervient dans la chaîne de production.

Pourquoi ? Parce que la digitalisation de la société bouleverse totalement les modèles de marché, les organisa-

tions des entreprises. Nous sommes donc porteurs, par nos pratiques, d'une logique de désintermédiation. Les conséquences sont majeures pour notre pays et ses entreprises : l'accès au capital financier devient plus facile que l'accès au capital humain. La capacité pour un pays d'élever le niveau de connaissance et de compétence de ses citoyens sera un élément-clé de la compétitivité, de la croissance et de la cohésion sociale. La bataille mondiale des compétences a démarré.

Mais la révolution numérique est aussi une source prometteuse de renouvellement des pédagogies et, plus encore, de transformation des parcours de formation, en adéquation avec les attentes des individus et des entreprises. Du cours en ligne (MOOC) au micro-learning reposant sur des tests en ligne rapides, en passant par les jeux sérieux (*serious games*) et des jeux de rôle, ou plus communément les formations multimodales (*blended learning*), alternant présentiel et modalités digitales, la gamme des potentialités numériques de formation est en constant renouvellement.

Au-delà de leurs perspectives pédagogiques, les formations digitales offrent des atouts essentiels pour l'accessibilité, la fluidité et la personnalisation des parcours de formation : en facilitant l'entrée en formation, en adaptant

N° 12 - Décembre 2018

les parcours au positionnement préalable et au rythme des individus, dans une logique de modularisation accrue, en minimisant les contraintes géographiques et temporelles.

Mais la loi du 5 septembre 2018 porte aussi en elle une vision philosophique de la relation travail/formation. Oui, la formation est un outil au service de la performance économique des entreprises, des salariés mais aussi de la Nation. Oui, c'est un instrument d'émancipation sociale où l'apprenant, la personne est au centre du système.

En cela, il s'agit d'un véritable projet politique où il convient d'assurer le développement économique de la France dans un environnement en pleine mutation, de permettre à chacun de construire et valoriser ses propres choix et capacités, tout en réinventant de nouveaux mécanismes de coopération entre tous les acteurs du système.

Il ne s'agit pas ici d'opposer le collectif à l'individuel, cette dichotomie binaire n'ayant aucun sens. Ainsi, toute la construction de notre droit du travail moderne, dès la fin du XIX^e siècle, s'est basée sur la protection d'un travailleur soumis au pouvoir juridique de l'employeur associant droit individuel et collectif. Cette socialisation du droit du travail, comme l'appelait Pierre Durand, a bien évidemment impacté le droit de la formation, vécue comme un sous-ensemble du droit social.

Dans cet environnement, la formation, qu'elle soit initiale ou continue, a toujours constitué un processus majeur de socialisation des personnes. C'est aussi la meilleure protection contre le chômage et le meilleur levier d'ascension sociale. Toute action de formation n'est pas qu'un apprentissage de techniques ou de savoirs nécessaires à l'activité productive. Elle s'inscrit indiscutablement dans des interactions où l'individu est à la fois sujet et objet dans un environnement où les formes d'organisation influencent considérablement l'acte d'apprendre.

Force est de constater que notre droit de la formation professionnelle s'est construit, depuis les années 60, sur un modèle où l'éducation des adultes est subordonnée aux exigences de l'activité économique. La mondialisation, la fin du modèle salarial fordiste, le chômage de masse ne sont pas étrangers à cette prééminence.

Cette logique « productiviste » de la formation s'est également construite autour de multiples acteurs (État, partenaires sociaux, régions, entreprises, prestataires) se retrouvant autour de négociations et de concertations. Ce qui caractérise cet écosystème, c'est la consécration de la formation comme objet unique et déterminant du développement économique de notre pays.

Bien sûr, cet objet de la « formation-investissement » est au cœur de notre projet économique et social mais il se réalise désormais également autour de la conception émancipatrice de la formation notamment grâce à un compte personnel de formation (CPF) monétisé et désintermédié.

Si de nombreux acteurs ont déploré la fin du congé individuel de formation (CIF) transformé en CPF transition, force est de constater que peu de monde y avait accès (environ 35 000 par an pour le CIF). Pouvait-on vraiment parler de véritable droit individuel à la formation lorsqu'on doit toujours passer par l'autorisation d'absence de l'employeur et que le financement passe par un organisme paritaire de gestion ? Nous le savons très bien, plus l'action de formation se rapproche du choix des financeurs, plus elle aura de chances d'être financée, réduisant par là même la part du choix individuel. Tout l'enjeu du CPF de demain est là : faire de ce droit individuel non un succédané au service de la seule performance économique, mais un véritable outil au service de la personne pour une meilleure maîtrise de ses choix de vie professionnelle. Il était donc indispensable, tout en gardant un financement mutualisé gage de solidarité, de « casser » cette pure logique d'ingénierie financière qui conditionnait l'accès au CPF. C'est ce qui est fait avec un droit à la main de la personne, par la monétisation, par le biais d'une application numérique où chacun pourra voir les formations accessibles sur son lieu de vie, s'inscrire en ligne, bénéficier d'une aide proche de chez lui avec un conseil en évolution professionnelle (CEP) gratuit et revisité.

C'est aussi ce qui a présidé à la simplification de la définition de l'action de formation : souplesse pour mixer les approches pédagogiques, sortie de la seule logique d'ingénierie financière, confiance au dialogue social dans les entreprises.

Cette volonté de mettre la personne au cœur de nos préoccupations se retrouve également dans la réforme de l'apprentissage. Il n'a jamais été question pour l'État de recentraliser l'apprentissage mais de considérer que la puissance publique, quelle que soit sa forme, ne pouvait l'administrer. Il était devenu nécessaire de faire confiance aux CFA et de leur permettre de se développer en partant des besoins et des envies des jeunes, de leurs familles et des entreprises.

En résumé, toute cette réforme repose sur un changement culturel profond : la capacité pour les décideurs que nous sommes (État, partenaires sociaux, collectivités territoriales) à faire confiance à ceux qui font. Partir d'une logique ascendante plutôt que l'inverse. Créer de véritables coopérations entre les décideurs et mettre les régulations nécessaires aux bons endroits et sur les bons objectifs. Libérer les initiatives individuelles et rendre le marché plus transparent et de meilleure qualité pour chacun. Mais aussi, et en quelque sorte, sortir la formation d'une vision uniquement utilitariste. Permettre à chacun de choisir et non de subir sa vie professionnelle.

Ainsi, de par mon parcours, je ne peux qu'être sensible à ce que disait déjà Bertrand Schwartz en 1989 sur le concept de « nouvelles qualifications » : « Associer la globalisation et le changement collectif, investir le savoir sur le changement, telle est la dernière rupture : il n'y aura pas de formation sans transformation, pas de transformation sans formation » ■

Dossier

Réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage

La réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage par la loi du 5 septembre 2018 « relative à la liberté de choisir son avenir professionnel »

Introduction



par Jean-Marie Luttringer
Expert en droit et politiques de formation ¹

1. Une loi, fût-elle qualifiée de copernicienne, ne fait pas tout le droit. La loi du 5 septembre 2018 relative « à la liberté de choisir son avenir professionnel », ne fait pas exception à cette règle. Elle s'inscrit dans un corpus juridique élaboré au fil des décennies par référence notamment au droit du travail. Ainsi, « le nouveau » droit de la formation issu de cette réforme est-il toujours constitué de droits individuels et collectifs pour les salariés, d'obligations contractuelles et légales pour les employeurs, d'un encadrement des prestataires de services de formation, de ressources financières apportées pour l'essentiel par les entreprises et les collectivités publiques.

2. Cependant, si l'ancrage du droit de la formation dans le droit du travail demeure, il reste façonné par les évolutions de ce dernier, particulièrement importantes du fait des ordonnances de 2017 portant réforme du code du travail. La « loi avenir professionnel » s'inscrit en effet dans la filiation des ordonnances dont la finalité était d'apporter plus de flexibilité à l'entreprise alors que la réforme de la formation devrait apporter un surcroît de sécurité au salarié.

3. Plusieurs contributions du dossier rendent compte de la place de la formation professionnelle et de l'apprentissage dans l'entreprise, au cœur de la dialectique « flexibilité/sécurité ».

S'inscrivent notamment dans un mouvement de libéralisation en vue d'une plus grande souplesse de gestion par les entreprises, la définition de l'action de formation qui rompt avec le modèle scolaire et prend en compte une plus grande diversité de processus d'apprentissage, notamment en situation de travail (Sabrina Dougados); l'encadrement juridique des contrats de formation professionnelle en alternance, notamment le contrat d'apprentissage (Sébastien Boterdael); la liberté de gestion de centres de formation d'apprentis (CFA) d'entreprise (Patrice Guézou/Bernard Masingue). Cependant le mouvement de libéralisation du système d'apprentissage dont le pilotage échappe aux régions, pour être confié aux branches professionnelles, cohabitera avec les dispositifs de formation professionnelle en alternance sous statut scolaire mis en œuvre par le service public d'éducation (Jean-Louis Dayan). Ainsi la formation professionnelle en alternance restera-t-elle, à l'issue de cette réforme, accessible selon trois modalités juridiques différentes: sous statut scolaire, sous contrat d'apprentissage, ou sous contrat de professionnalisation.

4. Quant aux procédures de gestion des compétences des salariés dans l'entreprise elles s'appuient d'une part sur l'obligation à la charge de l'employeur « d'assurer l'adaptation des salariés au poste de travail » et « de veiller à leur capacité à occuper un emploi », communément désignée par « l'obligation d'employabilité ». Cette obligation trouve un prolongement dans le droit procédural des entretiens professionnels ainsi que dans le compte personnel de formation. Elle s'appuie d'autre part sur le

(1) www.jmi-conseil.fr

dialogue social « institutionnel », à travers la consultation du comité économique et social (CSE) et l'encouragement à la négociation collective d'entreprise, alors même que cette modalité n'a été utilisée au cours des dernières décennies que par quelques rares entreprises (Sébastien Boterdael/Jean-Marie Luttringer).

5. Le compte personnel de formation (CPF), désormais ouvert à plus de 40 millions d'actifs occupés, et considéré par le gouvernement comme emblématique de cette réforme, s'inscrit dans une logique de droit universel. Il entend en effet promouvoir « l'autonomie de la personne » indépendamment de son statut. Cependant sa réussite est largement dépendante de l'intérêt que porteront les entreprises à « la co construction » du projet de formation avec leurs salariés (Jean-Marie Luttringer). À cet égard, la généralisation et l'accessibilité au plus grand nombre du dispositif de conseil en évolution professionnelle (CEP) est un autre facteur de réussite du CPF. Le CPF et le CEP font en effet « système » dans la vision développée par le législateur. Le CEP s'inscrit dans un ensemble juridique plus large « d'un droit à l'accompagnement » au service des mobilités professionnelles et de la « flexisécurité » (Nicole Maggi-Germain).

6. Les ruptures les plus significatives introduites par la loi avenir professionnel sont observables à l'extérieur de l'entreprise dans le champ de « la régulation » du système de formation professionnelle, du rôle respectif des pouvoirs publics État et régions et de celui des partenaires sociaux, ainsi que dans celui de la régulation par la certification professionnelle, la certification qualité, par l'allocation des ressources et les mécanismes de contrôle et d'évaluation.

7. L'État, qui au cours des dernières décennies avait largement délégué la régulation du système de formation professionnelle aux partenaires sociaux et aux régions, est de retour. Il pourra s'appuyer notamment sur France Compétences dont le statut est celui d'une institution publique quadripartite en charge de la régulation financière, la certification, du pilotage du conseil en évolution professionnelle, etc., et sur la Caisse des dépôts et consignations en charge de la gestion du CPF (Cédric Puydebois).

8. L'État garde par ailleurs le contrôle de l'allocation des ressources, qu'il s'agisse de la contribution des entreprises au titre de la formation professionnelle et de l'apprentissage qui sera collectée par l'Urssaf, et bien entendu des ressources allouées par les pouvoirs publics. L'évolution dans ce domaine se caractérise par la diversification des ressources (fonds propres des entreprises, contribution conventionnelle, abondements au CPF, contributions des ménages). Il conserve également des attributions significatives de contrôle administratif et financier, de service fait, et d'évaluation. La généralisation des procédures de contrôle qualité traduit la volonté politique de placer la formation professionnelle et l'apprentissage dans une logique « de marché régulé » (Stéphane Rémy).

9. Le mouvement de libéralisation des dispositifs de formation professionnelle et d'apprentissage, qui caractérise cette réforme, se traduira par une extension du domaine du contrat au détriment du pouvoir réglementaire. Il devrait en résulter un accroissement du contrôle

exercé par le juge, peu développé aujourd'hui (Philippe Piccoli).

10. Les partenaires sociaux ne sont pas pour autant exclus de la régulation du système de formation professionnelle. S'ils perdent du terrain au niveau national et interprofessionnel, ils pourront faire leurs preuves à d'autres niveaux du dialogue social, de branche, d'entreprise et territorial (Philippe Debruyne). La loi renforce notamment leurs attributions dans le domaine de la certification professionnelle, aussi bien au niveau des branches professionnelles que des ministères certificateurs (Pascal Caillaud).

11. Ils sont par ailleurs confrontés à deux enjeux majeurs que sont la réussite du processus de restructuration des branches professionnelles, et la transmutation des OPCA en OPCO. S'agissant des branches professionnelles, l'objectif est de réduire à 200 les 600 champs conventionnels que nous connaissons aujourd'hui. Ce regroupement est d'autant plus important que la loi avenir professionnel confie des prérogatives déterminantes pour la réussite de la réforme aux branches professionnelles (François Falise). Le second enjeu pour les partenaires sociaux est celui de la transmutation des OPCA, organismes paritaires de financement et de gestion de la formation professionnelle, en OPCO. Ces opérateurs de compétences verront leur nombre réduit de moitié comparé à celui des OPCA. Ils seront au service d'une part du développement de l'alternance des PME-TPE, de la gestion des compétences dans les plus grandes entreprises et, d'autre part, de l'appui méthodologique et technique aux branches professionnelles notamment pour la certification, les observatoires, le financement de l'apprentissage, etc. (Jean-Pierre Willems).

12. À mi-chemin entre le pilotage de la formation professionnelle par les pouvoirs publics et par les partenaires sociaux se trouve la question mal résolue depuis des décennies de la formation des demandeurs d'emploi. La réforme de la formation ainsi que celle de l'assurance-chômage apportent des éléments de réponse à cette question considérée comme prioritaire. Une partie du financement sera assurée par le plan d'investissement compétences (PIC) doté de 15 Mds € pour la période du quinquennat, dont la gestion est assurée par un haut-commissariat et qui a vocation à être mis en œuvre dans le cadre de contrats conclus avec les régions qui demeurent compétentes pour le financement de la formation des demandeurs d'emploi (Cédric Puydebois et Yannick Pagnerre).

13. Deux approches comparatives, plus distancées, viennent enrichir ce dossier consacré pour l'essentiel à la compréhension du nouveau droit de la formation et de l'apprentissage issu de la loi avenir professionnel. Bénédicte Zimmermann propose une réflexion comparative entre la France et l'Allemagne dans le domaine de la formation professionnelle continue, à contre-courant de l'opinion communément répandue en France d'une performance supérieure du modèle allemand d'apprentissage (système dual). Elle rend compte dans sa contribution du débat qui s'est ouvert en Allemagne sur l'instauration d'un compte personnel de formation.

La contribution de Jean-Louis Dayan propose également au lecteur une comparaison entre le modèle français de

formation professionnelle en alternance et le modèle allemand ainsi qu'une analyse entre alternance sous statut scolaire et l'alternance sous contrat de travail en France. Ses conclusions conduisent à tempérer l'engouement excessif pour le modèle d'apprentissage allemand vu de France...

14. Au-delà des évolutions du système français de formation professionnelle justifiées par le gouvernement pour des raisons techniques, organisationnelles, et financières, la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel repose sur le pari de l'autonomie contractuelle: l'autonomie de la personne invitée à s'approprier le CPF; l'autonomie de gestion des entreprises, invitées à développer la formation professionnelle en alternance, sous ses différentes formes, et à investir dans les compétences; l'autonomie des partenaires sociaux invités à développer la négociation d'entreprise et de branche; l'autonomie des prestataires de services de formation au sein d'un marché régulé.

15. L'autonomie appelle la responsabilité. La loi place chacun des acteurs en face de la sienne: la personne de son employabilité, l'entreprise du développement des compétences des salariés, l'État et les partenaires sociaux de la régulation du système en raison du pouvoir normatif qui est le leur, les prestataires de services de formation et de conseil, de la qualité de leurs prestations.

16. À cet égard l'intitulé de la loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » exprime parfaitement cette dialectique de l'autonomie et de la responsabilité. Demeure la question de savoir si la traduction juridique de ce choix politique permettra de répondre à la promesse « de sécurité » grâce à la formation, faite par le président de la République, comme contrepartie de la plus grande flexibilité du marché du travail introduite notamment par les ordonnances portant réforme du code du travail en 2017 齁

Dossier

Réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage

Partie 1 – La régulation du système de la formation professionnelle et de l'apprentissage

La régulation dans le système de formation professionnelle

Les changements nés de la création de France Compétences
et les évolutions du rôle de l'État

L'essentiel

Partant d'un constat d'insatisfactions des mécanismes actuels, reposant sur une répartition des compétences par public et par dispositif et des tentatives de construction d'une

vision partagée politique et financière très inabouties entre l'État, les Régions et les Partenaires sociaux, la loi du 5 septembre 2018 a pour ambition de porter une nouvelle régulation du système de formation professionnelle. La loi du 5 septembre 2018 d'inspiration libérale (financement à l'activité plutôt que subvention pour l'apprentissage, ouverture de l'offre, facilitation des conditions d'exercice de la formation en entreprise) fait aussi le pari d'un droit réel autonome à la formation, avec la création d'un CPF d'accès direct. La loi crée de ce fait de nouveaux besoins de régulation à l'échelle nationale, à côté des pouvoirs de contrôles et de lutte contre la fraude de l'État. Conscient de l'enjeu politique national que revêt l'adaptation des compétences pour mieux positionner la France dans la mondialisation, et soucieux de garantir une meilleure efficience de la dépense de formation, issue d'impositions de toute nature, le nouveau schéma institutionnel voit l'émergence d'une nouvelle « institution nationale », France Compétences. Pour repérer les dysfonctionnements du marché en matière de formation, pour assurer la garantie d'intérêts publics, tels que l'équité d'accès à la formation, le développement de la qualité des formations et la recherche de leur valeur ajoutée en lien avec l'accès et le maintien en emploi, cet établissement public, à gouvernance quadripartite, est doté d'un large pouvoir de recommandations. L'impact opérationnel et la portée juridique sera à établir. France Compétences devra nouer des liens nombreux avec l'État, gardien d'une forme de « hard power » sur les grands équilibres de la formation. L'État devra construire de nouveaux liens pour garantir le suivi des objectifs assignés au nouveau gestionnaire centralisé du compte personnel de formation (Caisse des dépôts), aux collecteurs de demain (Urssaf, MSA), ainsi qu'aux organismes paritaires reconfigurés – les opérateurs de compétences – qui disposeront à compter du 1^{er} janvier 2020 de la très grande majorité des fonds et des leviers pour développer l'alternance.

par Cédric Puydebois
Membre de l'Inspection générale
des affaires sociales

A l'occasion du document d'orientation de novembre 2017 lançant la concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel¹, le gouvernement avait déjà donné le signal: le terme de « régula-

tion » apparaît à cinq reprises. Il est mentionné pour repenser le nouveau système de formation par alternance et les responsabilités des branches professionnelles et des conseils régionaux, mais aussi pour l'accompagnement des actifs, les garanties à conforter sur la qualité de l'offre de formation, et enfin pour organiser le système en amont de la formation professionnelle, c'est-à-dire les conditions

¹ Conformément à l'art. 1^{er} du code du travail.

d'élaboration et de validité des diplômes et titres professionnels nationaux. Par contraste, le terme de régulation était tout simplement absent des documents d'orientation émis par les gouvernements ayant lancé les concertations préalables aux lois du 24 novembre 2009 et du 5 mars 2014. De manière significative, les termes de « clarification de la gouvernance » et de « coordination des acteurs », renvoyant plutôt à des questions d'articulations institutionnelles, étaient alors privilégiés.

La réforme de la formation professionnelle posée par la loi du 5 septembre 2018 a été pensée, dès la campagne présidentielle, comme une réforme structurelle, au sens de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), contribuant, avec d'autres, à transformer le modèle social français, à l'adapter aux mutations de l'économie. Dès lors qu'une approche systémique était privilégiée, l'analyse – quasi mécanique – des conditions permettant de maintenir le bon fonctionnement d'un système de formation, de limiter les écarts par rapport à la cible politique, s'est imposée comme un enjeu central. L'appréciation du bon fonctionnement du système de formation professionnelle est forcément l'objet de considérations politiques : ici le gouvernement a inscrit prioritairement la formation professionnelle comme un relais de « compétitivité hors coût » à conforter pour renforcer la position de l'économie française dans la mondialisation². Ceci implique, notamment, un système plus réactif face au risque d'obsolescence des connaissances et des compétences, d'où les simplifications opérées dans les conditions d'exécution d'une formation en entreprise, le choix de développer l'initiative individuelle en matière de formation, l'effort accru pour la formation des demandeurs d'emploi, ainsi qu'un changement plus large encore, en matière d'apprentissage.

1. – « UN SYSTÈME QUI NE FAIT PAS SYSTÈME » : LE CONSTAT D'UNE RÉGULATION ÉCLATÉE, NON CONSTRUITE

La loi du 8 septembre 2018 tient pour partie son origine dans ce constat d'insuffisante régulation d'ensemble. La formation professionnelle tout au long de la vie, telle que définie à l'article L. 6111-1 du code du travail, introduit dès la loi du 3 décembre 1966, s'est organisée sur un équilibre et une co-construction entre l'État, les régions et les partenaires sociaux à travers une « stratégie nationale coordonnée [...] définie et mise en œuvre par l'État, les régions et les partenaires sociaux ». Cette stratégie n'a jamais été formalisée en tant que telle, mais s'est élaborée par touches à l'occasion de grandes étapes de concertations, telles que les conférences sociales ou les travaux présidant à la négociation d'accords nationaux interprofessionnels. Car, en réalité, les acteurs et espaces de régulation sont multiples – l'État, les régions, le COPANEF³,

le FPSPP⁴, les conseils d'administration des OPCA⁵, des OCTA⁶, des FONGECIF⁷, des FAF⁸ de non-salariés, les branches, la CNCP⁹, les ministères certificateurs, les opérateurs du service public de l'emploi, etc.

Face à cette multiplicité, la loi du 5 mars 2014 avait esquissé comme solution un principe de gouvernance : le quadripartisme. Il s'agissait d'organiser la co-construction à quatre – État, régions, organisations représentatives des employeurs et des salariés – des réformes et de leur mise en œuvre, et donc d'assumer à quatre une mise en cohérence des responsabilités et des décisions prises par chacun sur son domaine. La loi du 5 mars 2014 a d'abord distingué les décideurs, qui sont financeurs (État, régions, partenaires sociaux) et les autres. Les premiers sont membres du bureau du Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP) et des CREFOP en région. Les seconds (offeurs de formation ou opérateurs à des titres divers) sont eux seulement membres des instances plénières des CNEFOP et CREFOP, même si leur expertise et leur influence sont fortes, à l'instar de Pôle emploi, voire des OPCA. Au sein de ce jeu d'acteurs, l'État assumait, avec plus ou moins de bonheur, des attributions limitées à l'élaboration du cadre réglementaire, à son contrôle ainsi qu'un rôle d'influence ou d'impulsion, exercé par des outils conventionnels, à caractère financier ou pas. Ce schéma laissait de larges espaces aux régions (apprentissage, formation des demandeurs d'emploi) comme aux partenaires sociaux, à travers la gestion paritaire de garanties collectives ou de prestations de services aux entreprises et aux salariés.

Deux impératifs ont justifié le changement d'exigences en termes de régulation : l'enjeu politique national que revêt l'adaptation des compétences des actifs, alors que le taux de chômage demeure élevé, et le souhait d'efficience de la dépense publique s'agissant d'un prélèvement public. S'agissant de l'exigence d'efficience, le terme de « contribution des employeurs » (s'agissant de la formation continue) a parfois été employé pour cacher la réalité de la gestion des fonds mutualisés : celle d'une mission de service public déléguée aux partenaires sociaux, assise sur des fonds qui relèvent d'un prélèvement fiscal, recouvré d'autorité. Le Conseil constitutionnel a clarifié le point en 2014¹⁰, en qualifiant d'« impositions de toute nature » la contribution relative à la formation professionnelle continue, cette caractéristique étant déjà reconnue pour la taxe d'apprentissage. Or tout prélèvement obligatoire, qui prive les agents économiques d'un usage libre de leurs

⁴ Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels.

⁵ Organisme paritaire collecteur agréé (OPCA), pour la gestion des contributions des employeurs pour la formation professionnelle continue.

⁶ Organisme paritaire collecteur de la taxe d'apprentissage, qui peut être régional (chambres consulaires) ou national.

⁷ Fonds pour la gestion du compte individuel de formation.

⁸ Fonds d'assurance formation des non-salariés, organismes agréés pour gérer les contributions des travailleurs indépendants et des professions non salariées, au nombre de six (VVEA, FAFPCM, FAFPM, AGEFICE, FAFCEA, FIFPL).

⁹ Commission nationale de la certification professionnelle.

¹⁰ Cons. const., 29 déc. 2014, n° 2014-708 DC, portant sur la loi de finances rectificative pour 2014 ; AJDA 2015. 6.

² Ainsi, entre les différents objectifs traditionnels de la formation professionnelle, l'objectif de promotion sociale et de contribution à la citoyenneté n'est pas mentionné dans le document d'orientation, comme dans l'exposé des motifs de la loi.

³ Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation.

moyens, génère de la part du législateur et des autorités publiques une attention à la fois à la maîtrise de la dépense, mais aussi à l'obtention du meilleur résultat possible pour les ressources utilisées. Ainsi, l'objet de la régulation en matière de formation professionnelle est à la fois d'ordre quantitatif et qualitatif : il s'agit de s'assurer d'un niveau de dépenses jugé acceptable, de sa répartition entre différentes finalités et de la qualité du service rendu aux différentes populations visées.

Or la situation antérieure à la loi du 8 septembre 2013 se révèle assez éloignée de l'idéal-type de la régulation.

Aucun lieu de « gouvernance », en tant que tel, ne rassemble tous les acteurs du quadripartisme dans une logique de décision collective. Le CNEFOP qui aurait pu s'affirmer dans ce rôle n'avait pas ce mandat politique et ne disposait pas des moyens juridiques pour le faire. Si son assemblée plénière servait de forum de débats, sa composition très large (113 membres, dont 58 titulaires) ne permettait pas d'aller au-delà de cette fonction. Son bureau (20 membres) a certes joué un rôle d'aiguillon, mais sans aller jusqu'à s'affirmer comme un lieu de construction des politiques publiques, y compris sur des sujets tels que le suivi du compte personnel de formation ou le conseil en évolution professionnelle où des rapports ont été émis annuellement. Malgré la qualité de ses contributions, il n'a jamais élaboré, « au niveau national, des orientations triennales énonçant des priorités et une stratégie concertée en vue de favoriser la mise en œuvre coordonnée de ces orientations dans le cadre des actions relevant des collectivités et organismes qui interviennent en matière d'emploi, de formation et d'orientation professionnelles »¹¹.

Autre instance quadripartite, la Commission nationale des certifications professionnelles (CNCP), créée en 2002 et dépourvue de la personnalité juridique, est demeurée relativement peu insérée dans la gouvernance des politiques de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelles. Alors qu'un cadre européen de la qualité des certifications professionnelles s'affirmait¹², la CNCP n'a pas pu construire d'instruments de régulation de l'offre de certifications professionnelles. Or une meilleure analyse et lisibilité des diplômes et titres professionnels en amont donne de la visibilité aux consommateurs de formation en aval, car les référentiels de certification peuvent constituer de vrais repères pour les personnes, dans leur orientation, leur réorientation ou dans la préparation d'une validation des acquis de l'expérience (VAE). Le faible taux de rejet des demandes d'enregistrement accrues au sein de la CNCP (près de 10 %), de même que la lente et difficile émergence d'une méthode commune de définition et d'analyse des blocs de compétences, ont aussi incité à des inflexions du cadre normatif.

Au-delà de la gouvernance, même des dispositifs portant un objectif universel, transversal, sont découpés dans

leur pilotage : le compte personnel de formation, création récente issue de la loi du 5 mars 2014, a vu le CNEFOP le COPANEF comme l'État s'efforcer de dégager un panorama d'ensemble, sans parvenir à ce qu'aucun ne consolide et ne suive les équilibres techniques et financiers d'ensemble. La régulation du compte personnel de formation (CPF) des salariés relève ainsi des décisions de conseils d'administration de 20 OPCA, qui organisent un pilotage financier propre à chaque organisme et modifient les conditions de prise en charge en cours d'année. S'est ensuivi, en fonction de l'OPCA de rattachement, un montant moyen de prise en charge financière variant de 21 € à 62 € l'heure, pour un même dossier de formation instruit pour un salarié.

En matière de formation continue, cet éparpillement a été alimenté par l'empilement d'objectifs au sein de mêmes sections financières. Ainsi, la section « professionnalisation » des 20 OPCA agrège à la fois les engagements pour les périodes de professionnalisation, dispositif d'alternance courte visant essentiellement les salariés en CDI, dans une logique de co-financement du plan de formation, relevant de la responsabilité des employeurs, les contrats de professionnalisation destinés aux nouveaux entrants en entreprises (dispositif d'insertion par alternance, complétant la formation par apprentissage, et organisé avec plus de souplesse), les préparations opérationnelles à l'emploi destinées aux demandeurs d'emploi, qui dans leur forme collective s'apparentent largement aux formations collectives financées par les conseils régionaux et dans leur forme individuelle s'approchent également de dispositifs initiés par les conseils régionaux, voire de l'action préparatoire au recrutement de Pôle emploi. Cette absence de lisibilité, complétée par un niveau de contrôle et d'évaluation externe resté faible pendant des années, a fait le lit d'un procès récurrent, lié aux questionnements sur l'efficacité globale mais pour partie fantasmé : celui du « magot » de la formation professionnelle. Trois corps de contrôle ont été missionnés en ce sens à l'automne 2016 pour conclure « que les OPCA ne sont pas des structures gestionnaires dont les réserves seraient durablement abondantes »¹³, afin d'envisager un prélèvement de 143 M€ qui n'aura finalement pas lieu.

Côté apprentissage, la régulation existe, mais c'est son caractère très administratif (autorisation d'ouverture de centres de formation des apprentis [CFA], de sections d'apprentissage, contrôle des capacités d'accueil par les régions), son éclatement de fait entre de multiples acteurs, l'absence de vision économique globale sur le plan national qui ont motivé la réforme engagée. Ainsi le rapport de synthèse de la concertation tenue à l'automne 2017 constatait que « les apprentis sont en marge d'un système de pilotage et de régulation de l'offre d'apprentissage où interviennent de multiples décideurs (conseil régional, rectorat) et opérateurs (chambres consulaires, OPCA/OCTA, CFA), le rôle de la concertation quadripartite au sein des CREFOP étant très variable [...], la complexité s'étend aux dispositifs d'aides financières (aux entreprises et aux apprentis), aux circuits de financement par la taxe

¹¹ Art. R. 6123-1.

¹² Recommandation du Conseil du 22 mai 2017 concernant le cadre européen des certifications pour l'apprentissage tout au long de la vie et annulant la recommandation du Parlement européen du 23 avr. 2008 établissant le cadre européen des certifications pour l'éducation et la formation tout au long de la vie.

N° 12 - Décembre 2013

¹³ Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale des finances, contrôle général économique et financier, rapport sur la trésorerie mobilisable des OPCA, nov. 2016.

d'apprentissage et même aux voies d'alternance disponibles¹⁴. La régulation opérée par les conseils régionaux a notamment été critiquée pour sa transparence très variable d'une région à l'autre, aussi bien sur les motivations des décisions relatives à la carte des formations que sur l'affectation des dépenses de fonctionnement, au vu de l'ensemble des ressources issues de la taxe d'apprentissage. Au final, au niveau national, l'existence d'écarts considérables dans les coûts des CFA par apprenti¹⁵, tels que communiqués par les présidents de conseil régional (un même bac pro commerce pouvant être de 2 559 € à 14 684 €), a constitué le révélateur d'un système à la fois insuffisamment efficient et insuffisamment transparent et lisible pour les employeurs.

II. — LE SYSTÈME DE RÉGULATION ESQUISSE PAR LA LOI DU 5 SEPTEMBRE 2018

La loi du 5 septembre 2018 fait progresser les logiques de marché au sein de la formation continue, aussi bien avec la création d'un CPF réellement autonome – à la main des individus, sans intermédiation des OPCA – qu'avec la libéralisation de l'offre en matière d'apprentissage, et la création d'un financement à l'activité (financement au contrat, et non plus subvention à la structure). Dans ce contexte, préserver, garantir le libre jeu du marché, tout en le corrigeant, en l'orientant et en assurant la protection d'intérêts publics non économiques, tels que l'équité d'accès à la formation de tous les actifs, les droits des consommateurs sur les produits « formation » ou « certification professionnelle », nécessite de modifier les schémas institutionnels et les outils des pouvoirs publics.

A — LE NOUVEAU CENTRE AUTONOME DE RÉGULATION : FRANCE COMPÉTENCES ET SON « SOFT POWER » AU CHAMP LARGE

La création de France Compétences – plus que la fusion des instances et associations qui l'ont précédée (FPSPP, CNEFOP, COPANEF, CNCP) – s'inscrit dans cette logique. Au-delà de la rationalisation de la gouvernance quadripartite à laquelle France Compétences conduit, elle traduit le besoin d'efficacité, d'adaptation, d'indépendance et d'expertise sur le champ complexe de la formation professionnelle.

France Compétences est bien une autorité de régulation, en ce qu'elle surveille le fonctionnement d'un marché, désormais davantage unifié compte tenu du rapprochement du droit des prestataires de formation par apprentissage (CFA) de celui des prestataires de formation continue, et l'ouverture de l'offre.

Même si la loi ne l'explicite pas directement, la régulation par France Compétences vise à garantir l'application du principe de libre concurrence, au vu d'autres missions d'intérêt général, énoncées par la loi telles que l'égal accès

à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage. Et c'est sans doute sur le champ de l'apprentissage que France Compétences est particulièrement attendue, dès 2019.

France Compétences se trouvera ainsi chargée de faire émerger une vision globale, dotée d'une contre-expertise portant sur les décisions des branches professionnelles. En repérant les éventuelles « défaillances de marché » que celles-ci pourraient générer, elle incitera à corriger, à revoir les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage et, partant, harmonisera les méthodes d'élaboration de ces niveaux, références financières centrales pour les organismes de formation, CFA actuels ou futurs. Cette mission sera adossée à un observatoire des coûts. Cette fonction nouvelle demeure à construire. Les coûts en question peuvent s'entendre comme des charges constatées par les organismes de formation. Il s'agit de ces coûts de revient, dont les déterminants sont peu analysés jusqu'ici (les charges de fonctionnement, de personnel liées à la formation, à l'accompagnement, les coûts fixes liés aux plateaux techniques...) et qui ont vocation à être plus transparents demain, avec la fin du masque que constituait l'hétérogénéité des méthodes et des pratiques de subventions des régions.

Mais les pouvoirs de France Compétences ne vont pas jusqu'à faire respecter l'ensemble de ces principes énoncés par la loi, par l'édiction de normes, d'injonctions ou de prescriptions imposées aux opérateurs et acteurs concernés pour s'assurer du respect de leurs engagements : France Compétences n'est pas dotée de pouvoirs de sanctions. Cet état de fait n'est pas sans lien avec le débat latent sur la légitimité des autorités administratives indépendantes, lorsque celles-ci disposent de pouvoirs de contraintes sur des organismes privés voire publics, au risque de substituer la « puissance « expertale » au pouvoir démocratique du Parlement et du gouvernement »¹⁶.

Il est significatif de noter que le législateur a souhaité préserver en ce domaine le rôle de l'État et organiser une forte articulation entre l'État et France Compétences. Ainsi, le nouvel article L. 6123-13 du code du travail prévoit qu'en cas de non-prise en compte des recommandations de France Compétences, c'est-à-dire lorsque le niveau des prises en charge « ne converge pas vers le niveau identifié par les recommandations », l'État peut se substituer aux branches et poser par décret un niveau de prise en charge plus adapté, la loi laissant une certaine latitude au pouvoir réglementaire. De même, s'agissant de la gestion du CPF, c'est bien France Compétences qui est destinataire des rapports de la Caisse des dépôts et consignations et peut donc organiser au sein du conseil d'administration la supervision croisant soutenabilité financière, efficacité des usages, efficience de gestion. Pour autant, la révision des droits monétisés relève d'une décision en opportunité de l'État¹⁷. Un débat en conseil d'administration est organisé tous les trois ans, pour préparer d'éventuelles revalorisations, actées par décret en Conseil d'État, ce qui nécessite de fait un arbitrage du Premier ministre.

¹⁴ S. Brunet, Rapport de la concertation nationale sur l'apprentissage, janv. 2018. 12.

¹⁵ Coûts affichés sur les listes préfectorales et calculés dans les conditions prévues aux 1^{er} et 2^{es} de l'art. R. 6233-9 du code du travail.

¹⁶ M.-A. Frison-Roche, Comment fonder juridiquement le pouvoir des autorités de régulation?, REP, n° 60, 2000. 85.

¹⁷ C. trav., nouv. art. L. 6323-10.

C'est essentiellement par son pouvoir de recommandation que France Compétences pourra modifier les comportements des acteurs. L'usage et l'impact de ce pouvoir dépendront largement de la pratique, laquelle pourra comporter une forme de « *naming and shaming* », c'est-à-dire une utilisation délibérée de la communication pour modifier les comportements des acteurs. Par rapport à la gamme possible du droit (codes de bonnes pratiques, lignes directrices, normes de référence, recommandations et avis), c'est un outil direct, voire vertical, qui est reconnu massivement par la loi : la « recommandation », adoptée par le conseil d'administration et nécessairement rendue publique¹⁸. Elle pourra couvrir six champs différents : le niveau et les règles de prise en charge de contrats d'apprentissage ; la qualité des formations effectuées ; l'articulation des actions en matière d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi ; la garantie de l'égal accès à tous à la formation ; les modalités et règles de prise en charge du compte personnel de formation pour les projets de transition professionnelle et (au final) toute question relative à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage. La portée juridique de ces recommandations est à construire. On sait que le Conseil d'État a pu dans le passé analyser le contenu d'une simple recommandation d'autorités de régulation, parce qu'elle avait des conséquences, notamment, sur la tarification des actes ou sur l'engagement de la responsabilité du médecin¹⁹. L'avenir dira aussi si une typologie des recommandations se met en place, afin d'organiser une gradation dans les signaux envoyés aux acteurs et dans les comportements à modifier. La loi laisse la porte ouverte à la créativité dont d'autres instances de régulation se sont saisi, à l'instar de l'Autorité des marchés financiers, qui publie des communiqués de « mise en garde », alors même que les textes ne le prévoient pas expressément.

Partant, le rôle de France Compétences s'inscrit bien dans cette capacité « d'influencer les rapports économiques et sociaux et de provoquer ou favoriser les évolutions recherchées par des méthodes moins contraignantes, plus consensuelles et souvent plus efficaces »²⁰ évoquée par le vice-président du Conseil d'État.

France Compétences constitue un lieu où des garanties s'organisent et s'apprécient dans un cadre quadripartite. Et parmi ces garanties, l'offre de formation a des intérêts à faire valoir : la préservation d'un outil de formation, répondant aux besoins des entreprises sur les territoires est un enjeu crucial, qui nécessite d'éviter une logique de moins-disant. C'est aussi dans cette perspective que la loi du 5 septembre 2018 renforce les garanties qualité pour les organismes de formation : un faisceau de conditions à remplir, définies par la certification qualité, devrait filtrer les organismes de formation souhaitant solliciter des fonds publics (régions, Pôle emploi, Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées [Agefiph]...) ou mutualisés (alternance, compte personnel de formation...).

Au total, l'efficacité du « *soft power* » de France Compétences dépendra aussi très largement de son articulation avec le « *hard power* » de l'État. Ce sera par exemple le cas en fonction du lien plus ou moins mécanique entre les recommandations de France Compétences en matière de niveau de prise en charge des contrats en alternance et les décrets pris par l'État en cas d'absence de convergence avec ces recommandations.

B — LE RÔLE DE L'ÉTAT, ENTRE « *HARD POWER* » PONCTUEL ET CONTRACTUALISATIONS EXIGEANTES ?

La création d'un nouvel établissement tel que France Compétences ne met pas pour autant l'État, dans son rôle régalién, hors-jeu ou sur la touche. Son rôle reste central, en matière de définition du cadre juridique légal et réglementaire — comme le suggèrent les écarts assumés entre l'accord national interprofessionnel du 22 février 2018 et la loi promulguée le 5 septembre 2018 — mais pas seulement. Comme mentionné *supra*, la relation entre l'État et France Compétences laisse entrevoir de multiples interactions, et place aussi France Compétences comme un centre de ressources et de préparation de décisions qui pour partie relèveront de l'État. La relation entre l'État et France Compétences s'organise dans un cadre contractuel stratégique pluriannuel²¹, son statut d'opérateur de l'État (confirmé par le projet de loi de finances 2019) oblige la fixation d'un plafond d'emplois et donc un suivi de la gestion des moyens pour cet établissement. À l'inverse d'une autorité administrative indépendante, France Compétences n'échappe donc pas aux règles classiques de la tutelle, qui pourront, sous réserve des textes réglementaires à paraître, impliquer un droit de veto ou un pouvoir suspensif du représentant de l'État sur les délibérations proposées au conseil d'administration. En matière de régulation sur le champ de la qualité de l'offre de formation, l'interaction État-France Compétences est constante : le référentiel est préparé par un groupe de travail croisant le ministère du Travail (associant d'autres certificateurs), en lien avec l'instance nationale d'accréditation mentionnée à l'article 137 de la loi du 4 août 2008, le Comité français d'accréditation (COFRAC)²². Il sera publié début 2019 par arrêté, après avis du conseil d'administration de France Compétences, et une éventuelle révision des critères fondant l'assurance qualité, par décret. Une fois le cadre posé, charge à France Compétences de « contribuer au suivi et à l'évaluation de la qualité des actions de formation dispensées » et d'émettre des recommandations dans ce cadre. La mission, exigeante, s'apparente à celle d'une « méta-instance » pour le *management* de la qualité, complémentaire du référentiel national, puisque la loi mentionne la « valeur ajoutée » des formations, concept à définir en l'espèce et qui nécessite pour son appréciation sans doute de disposer de données émanant des offreurs comme des finan-

18 C. trav., art. L. 6123-5, 10°, en vigueur au 1^{er} janv. 2019.

19 CE, 23 déc. 2014, n° 362053, *Association iacarienne internationale*.

20 J.-M. Sauvé, vice-président du Conseil d'État, Intervention lors des Entretiens du contentieux le 20 nov. 2017.

N° 12 - Décembre 2018

21 C. trav., art. L. 6123-11, en vigueur au 1^{er} janv. 2019, relatif à la convention triennale d'objectifs et de performance, portant sur les modalités de financement, la mise en œuvre des missions et les modalités de suivi de l'activité de l'institution nationale.

22 V. art. L. 6316-3 sur le référentiel national fixant les indicateurs d'appréciation des critères qualité ainsi que les modalités d'audit associées qui doivent être mises en œuvre.

ceurs de formation, données qui ne sont pas aujourd'hui configurées et traitées dans cette perspective²³.

1. L'État et les nouveaux opérateurs de la formation professionnelle

Loin de se contenter d'un rôle intermédiaire par France Compétences, l'État va disposer de leviers nouveaux : la Caisse des dépôts et consignations (CDC), groupe public régi par les articles L. 518-2 et suivants du code monétaire et financier, organisera la gestion des comptes personnels de formation de tous les actifs dans le cadre d'une convention d'objectifs et de performance avec l'État²⁴. Elle rendra compte de l'utilisation de ses ressources et de ses engagements financiers trimestriellement à France Compétences et annuellement dans le cadre d'un rapport public, remis également au ministre chargé de la Formation professionnelle comme au Parlement. En complément du CPF, elle est d'ailleurs chargée d'un système d'information national collectant des données sur l'offre de formation²⁵.

À l'instar de la CDC, de semblables relations contractuelles seront sans doute à prévoir s'agissant de la caisse nationale des Urssaf (l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale [ACOSS]) et de la caisse de la Mutualité sociale agricole, responsables de la collecte des contributions légales, voire conventionnelles, à compter du 1^{er} janvier 2021. Ce point pourrait relever de l'ordonnance prévue par la loi du 5 septembre 2018, à paraître d'ici mars 2020.

Les opérateurs de compétences qui se constitueront par transformation des actuels organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) agiront aussi dans le cadre d'une forme de supervision sensiblement renforcée par l'État. Leurs missions changent et se renforcent dans l'appui des branches et des entreprises. Leur cadre contractuel évolue aussi. L'objet des conventions d'objectifs et de moyens est élargi au « cadre d'action » (...) et « aux objectifs et résultats attendus dans la conduite de leurs missions »²⁶. Cette définition n'est pas sans faire écho aux propositions de l'Inspection générale des affaires sociales. Un récent rapport incitait à un alignement stratégique explicite de l'action publique entre l'État et les OPCA, et donc à « un dialogue entre l'État et les organismes paritaires sur les objectifs de politiques publiques de l'emploi et de la formation, dans le respect d'une part de l'exécution des décisions publiques, d'autre part de l'autonomie d'action des organismes paritaires »²⁷. Le cadrage posé par la loi laisse entrevoir une contractualisation avec les opérateurs de compétences davantage tournée vers la valeur ajoutée

de leur rôle d'intermédiation : mise en œuvre de leur rôle dans la réforme de l'alternance, accompagnement des entreprises dans leurs stratégies de compétences, appui des branches en matière d'ingénierie de compétences, notamment la certification et la prospective, et efficacité dans l'usage des fonds.

La loi ouvre également la possibilité de nomination d'un administrateur provisoire, en cas de « dysfonctionnement répété ou défaillance de l'opérateur, notamment en matière de non-respect des délais de paiement »²⁸. Alors que le retrait d'agrément apparaît comme une procédure brutale et extrême, ne permettant pas un point de sortie évident (car renvoyant à une nouvelle négociation des partenaires sociaux pour constituer un autre organisme paritaire agréé), un nouvel outil de régulation est ainsi proposé, permettant, selon une méthode plus graduelle, d'organiser l'intervention d'un tiers pour des actions correctives partielles ou, en cas de grave défaillance, pour se substituer au conseil d'administration de l'organisme paritaire et prendre les décisions permettant le rétablissement d'une saine gestion.

2. Le positionnement des régions

Ayant très fortement réduit le périmètre des missions des conseils régionaux en matière d'apprentissage, le législateur n'a pas beaucoup accru les pouvoirs de régulation des pouvoirs publics (de la région ou de l'État) au niveau régional ou territorial. En lien avec l'affirmation de ses responsabilités en matière de développement économique, la région se voit dotée de nouvelles compétences sur l'amont du parcours de formation – l'orientation – avec un rôle d'autorité organisatrice « des actions d'information sur les métiers et les formations [...] en direction des élèves et de leurs familles, des apprentis ainsi que des étudiants, notamment dans les établissements scolaires et universitaires », qui complète le service public régional de l'orientation existant, sans pouvoir autant réduire la multiplicité des acteurs intervenants.

En matière de formation des demandeurs d'emploi, la loi bouleverse moins le paysage existant. Sans doute le rapport de la Cour des comptes sur ce sujet, publié après la première lecture du projet de loi à l'Assemblée nationale, et qui signale « l'absence de transparence sur les moyens engagés par chacun et, en particulier les lacunes des comptes administratifs des régions, qui ne permettent pas de retracer leurs dépenses et leurs recettes dans ce domaine »²⁹, appelait essentiellement des réponses opérationnelles en matière de performance de gestion, de coordination des interventions, voire de partage de données, et pas une intervention au niveau législatif. Pour autant, il est significatif de noter que les financements supplémentaires pour la formation des demandeurs d'emploi, issus de la contribution légale des employeurs, seront reversés par France Compétences à l'État, et non à la région. Ainsi, et dans le cadre du plan d'investissement dans les

23 À ce titre, le 6^e de l'art. L. 6123-5 charge France Compétences « d'organiser le partage d'informations prévu à l'article L. 6353-10 », soit le système d'information dit AGORA, en cours de constitution, par extension de fonctionnalités du SI CPF qui vise à relier tous les financeurs et les opérateurs et organismes du conseil en évolution professionnelle, pour identifier les entrées, les sorties, les interruptions de formation et leurs coûts.

24 C. trav., art. L. 6333-5, en vigueur au 1^{er} janv. 2019.

25 C. trav., art. L. 6333-6, en vigueur au 1^{er} janv. 2019.

26 C. trav., art. L. 6332-2, en vigueur au 1^{er} janv. 2019, à comparer avec la vision plus restrictive du texte précédent où les conventions entre l'État et les OPCA devaient définir « les modalités de financement et de mise en œuvre des missions » de ces derniers.

27 L. Caussat, F. Remay et V. Wallon, Évaluation des conventions d'objectifs et de moyens entre l'État et les OPCA et OPACIF, avr. 2018. 7.

28 C. trav., art. L. 6332-6, en vigueur au 1^{er} janv. 2019.

29 Cour des comptes, La formation des demandeurs d'emploi, mai 2018. 8.

compétences jusqu'en 2022, l'État se dote d'un levier financier sur les objectifs et la nature des formations achevées par les régions au profit des demandeurs d'emploi, lorsque celles-ci sont couvertes par un financement additionnel transitant par l'État. Ainsi l'article L. 6122-1 nouveau du code du travail permet la conclusion de conventions régionales entre l'État et les régions pour « répondre à un besoin additionnel de qualification au profit de jeunes sortis du système scolaire sans qualification et des personnes à la recherche d'emploi disposant d'un niveau de qualification inférieur ou égal au baccalauréat ». L'hypothèse de refus d'une convention par la région est prévue et une procédure par défaut (par carence?) envisage un conventionnement entre l'État avec un autre membre du service public de l'emploi.

Si la loi ne crée pas explicitement de nouvelles fonctions d'animation et d'évaluation des politiques fortement décentralisées, comme la formation continue des personnes à la recherche d'emploi, tout porte à croire que le rôle d'observation et d'évaluation prévu pour France Compétences s'étendra à ce champ. L'établissement sera chargé du suivi de la mise en œuvre des contrats de plan régionaux de développement des formations et de l'orientation professionnelles, co-signés par les régions. Les recommandations relatives à « la qualité des formations effectuées, notamment au regard de leurs résultats en matière d'accès à l'emploi et à la qualification », à « l'articulation des actions en matière d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi » et à la « garantie de l'égal accès de tous les actifs à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage » constituent un point d'appui solide pour construire un programme de travail et mettre en visibilité pratiques et résultats.

En revanche, les régions, qui déposent déjà leur budget et leurs comptes administratifs au préfet, ne se voient pas sujettes à la transmission d'informations nouvelles en matière de formation des demandeurs d'emploi; le légis-

lateur s'est davantage penché sur la transparence attendue sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement en matière d'apprentissage, pour les deux années précédant la bascule vers le financement au contrat³⁰, ainsi que de manière pérenne à travers la transmission d'un rapport *ad hoc* débattu devant l'assemblée délibérante du conseil régional³¹.

Révisant les rôles et les interactions des principaux acteurs, la loi du 5 septembre 2018 ouvre une nouvelle période dans la régulation de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage. Face à une extension du périmètre et des mécanismes du marché, le législateur a organisé au sein d'un établissement public sous tutelle de l'État, mais à gouvernance quadripartite, un espace d'expertise et d'analyse des dynamiques, notamment de marché, visant à consolider la réflexion nationale et à inciter à d'éventuelles actions correctrices de l'État, des branches professionnelles, voire des régions. Les contributions obligatoires des entreprises pour la formation professionnelle continue et de l'apprentissage sont maintenues au même niveau. Mais jamais depuis la création en 1971 de ces prélèvements, le pari dans le financement du développement des compétences des actifs n'aura été encadré par un système aussi incitatif pour renforcer l'efficacité dans l'usage des fonds du système de formation professionnelle, à travers une vision consolidée à l'échelle nationale ■

30 L. 5 sept. 2018, relative à la liberté de choisir son avenir professionnel, art. 34, V.

31 C. trav., art. L. 6211-3, en vigueur au 1^{er} janv. 2019.

Dossier

Réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage

Partie I – La régulation du système de la formation professionnelle et de l'apprentissage

Quelle place pour les branches professionnelles dans le nouveau paysage de la formation professionnelle et de l'apprentissage ?

L'essentiel

Depuis deux ans, dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la loi travail, les branches professionnelles se sont engagées sur le délicat chantier de leur rapprochement. La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, adoptée dans le prolongement de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 22 février 2018, vient modifier les prérogatives de celles-ci dans le champ emploi-formation mais également transformer le paysage et les missions de leurs opérateurs historiques, les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Ce faisant, le gouvernement prend le pari, dans cette période mouvementée, que les branches professionnelles seront en capacité de se regrouper et, dans le même temps, de repenser leurs modalités d'intervention dans le champ de l'emploi et de la formation afin de saisir les opportunités offertes par cette réforme. Le pari est à haut risque car au-delà des difficultés inhérentes au rapprochement des branches engagées, la mobilisation de celles-ci sur le champ de la formation professionnelle suppose que chacune d'entre elles maîtrise les enjeux, identifie les champs sur lesquels elle est attendue par les pouvoirs publics et décide de s'en saisir.



par François Falise

Docteur en droit public – Consultant en organisation, financement et gouvernance du système de formation professionnelle

Il y a un an, à l'automne 2017, le gouvernement invitait les partenaires sociaux à engager une négociation afin de réformer en profondeur le système de formation professionnelle et, dans ce cadre, leur proposait un document d'orientation particulièrement ambitieux tant sur l'ampleur des réformes à engager que sur la variété des sujets à traiter dans le cadre paritaire. En dépit de délais particulièrement contraints et à l'issue de trois mois de négociation intense, les partenaires sociaux aboutissaient le 22 février 2018 et ouvraient à signature l'ANI pour l'accompagnement des évolutions professionnelles, l'investissement dans les compétences et le développement de l'alternance. Cet accord, signé par l'ensemble des organisations à l'exception de la Confédération générale du travail (CGT), s'inscrit dans le prolongement de l'accord du 14 décembre 2013 et renforce le rôle des branches professionnelles dans plusieurs domaines majeurs : mesure des besoins au niveau national et dans les territoires ; pilotage de l'alternance ; politique de certification ; construction des parcours professionnels. Bien que jugé insuffisamment

ambitieux par le gouvernement, celui-ci a néanmoins très largement inspiré la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel adoptée cet été à l'issue de quatre mois de débats parlementaires.

En quoi cette nouvelle loi réforme-t-elle un système de formation professionnelle maintes fois réformé par le passé mais toujours complexe à appréhender dans sa globalité ? Quels sont les enjeux de cette nouvelle réforme pour les partenaires sociaux et en particulier pour les branches professionnelles ? Faut-il y voir la fin du modèle issu de la loi de 1971 ou une opportunité pour les branches professionnelles de rebondir et de se saisir de leur politique emploi-formation dans de nouvelles modalités ?

La réponse à ces questions dépend en premier lieu de la capacité de chacune des branches professionnelles à se saisir des enjeux et à identifier ses propres priorités, condition essentielle à l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de branche.

N° 12 - Décembre 2018

Or l'exercice est moins simple qu'il n'y paraît pour de nombreux acteurs professionnels et ceci pour au moins trois raisons.

I. — LES BRANCHES PROFESSIONNELLES : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

La première raison tient au fonctionnement des partenaires sociaux, à leur histoire et à leurs modalités de travail au sein de chacune de leurs branches.

Comment définir la branche professionnelle ? J. Saglio la définit comme une institution du système français des relations professionnelles qui « se construit à l'articulation entre la régulation économique et la régulation sociale »¹.

La loi confie aujourd'hui à la branche professionnelle trois missions² :

- 1) définir, par la négociation, les garanties applicables aux salariés employés par les entreprises relevant de son champ d'application, notamment en matière de salaires minima, de classifications, de garanties collectives complémentaires, de mutualisation des fonds de la formation professionnelle, de prévention de la pénibilité et d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ;
- 2) définir, par la négociation, les thèmes sur lesquels les conventions et accords d'entreprise ne peuvent être moins favorables que les conventions et accords conclus au niveau de la branche, à l'exclusion des thèmes pour lesquels la loi prévoit la primauté de la convention ou de l'accord d'entreprise ;
- 3) réguler la concurrence entre les entreprises relevant de son champ d'application.

Les branches professionnelles se sont construites progressivement au cours du XX^e siècle, dans une période de développement industriel et d'organisation des relations professionnelles pour réguler les tensions entre ouvriers et employeurs. Elles se sont par la suite structurées et organisées autour du développement économique et social de la France, sur l'ensemble du territoire, dans le cadre de négociations successives et dans le respect du principe de la liberté contractuelle qui a conduit à un éclatement du tissu conventionnel et à une grande variété d'accords.

A — L'ACTION DES BRANCHES DANS LE CHAMP EMPLOI-FORMATION

Au-delà des obligations fixées par la loi en matière de négociation triennale, on observe une grande variété tant dans la mobilisation de la branche et les politiques mises en œuvre que dans le rôle confié ou non à la branche en matière de régulation dans le champ emploi-forma-

tion. Les travaux conduits dans ce domaine³ soulignent la diversité des situations comme des dispositifs mobilisés, dans un cadre patronal ou paritaire (observatoires, contrats d'études prospectives [CEP], engagements de développement de la formation [EDDF]...), mais également l'importance des instances et organismes paritaires et en particulier des commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE), dont la place a été confortée par les ANI de 1991 et 2003, et des OPCA. Selon les branches, ceux-ci disposent de prérogatives plus ou moins larges et participent à la régulation sous des formes diverses et au développement d'un outillage spécifique au bénéfice des entreprises et salariés de la branche.

La dynamique de la politique de la branche dans le champ emploi-formation dépend de nombreux facteurs et notamment des relations que celle-ci entretient avec la puissance publique. En effet, elles peuvent avoir, à un moment donné, un intérêt commun à développer une politique spécifique pour favoriser le développement voire la structuration⁴ d'un secteur professionnel porteur d'emploi ou faciliter la mutation de celui-ci s'il est confronté à des problèmes de restructuration et à mobiliser des ressources et dispositifs spécifiques à cet effet (EDDF ; CEP ; actions de développement de l'emploi et des compétences [ADEC]...). Elle peut résulter également d'une volonté exprimée par les partenaires sociaux au niveau interprofessionnel, dans le cadre d'un ANI et de la décision de décliner celle-ci au niveau de la branche.

B — ÉVOLUTION DES BRANCHES ET RESTRUCTURATION

Au fil du temps et de l'évolution du tissu économique et social, de nombreuses branches ont perdu de leur vitalité conventionnelle ou ont éclaté. Ainsi, sur les 687 branches répertoriées en 2014, 35 % n'avaient pas déposé de texte depuis dix ans, et 95 % des branches qui n'avaient pas négocié depuis quinze ans représentaient moins de 5 000 salariés.

C'est ce constat relevé dans plusieurs rapports successifs⁵ qui a conduit les pouvoirs publics à engager, dans le cadre de la loi travail du 8 août 2016 et de l'ordonnance du 22 septembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective, un regroupement des branches professionnelles afin de renforcer la négociation collective. L'objectif affiché est de réduire le nombre d'acteurs et d'en concentrer les moyens afin que ces nouvelles entités puissent jouer pleinement leur rôle et renforcer le dialogue social.

Pour autant, l'objectif de 200 branches en 2019 est ambitieux car le rapprochement de groupes d'intérêt ne

¹ J. Saglio, Régulation économique et régulation de branche, in Colloque Dares, La négociation collective dans les entreprises. Bilan et perspectives, Paris, Ptolémée, 2 juill. 2004 (https://travail-emploi.gouv.fr/publications/Revue_Travail-et-Emploi/pdf/47_3089.pdf).

² C. trav., art. L. 2232-5-1.

N° 12 - Décembre 2013

³ A. d'Agostino, M. Diff-Pradallier et N. Quintero, Diversité des branches en matière de politique d'emploi et de formation, Céreq, avr. 2015.

⁴ À titre d'exemple, la construction d'une certification professionnelle constitue une étape importante dans l'identification et la reconnaissance d'un métier.

⁵ Rapports Poisson (avr. 2009), Combrexelle (sept. 2015), Quinqueton (déc. 2015).

répond pas à la seule logique arithmétique. Il suppose que les acteurs, organisations patronales et syndicales, prennent le temps de déterminer ensemble ce qui les rassemble, d'identifier la cohérence économique du champ d'application envisagé, d'examiner si les conditions de travail et d'emploi des salariés qu'ils occupent sont analogues avant de construire un nouveau champ conventionnel et fixer des règles communes.

Or les travaux et études conduits dans le champ de la sociologie des groupes d'intérêt par de nombreux auteurs⁶ soulignent la complexité du sujet.

En effet, le partage de valeurs communes est un élément déterminant dans la constitution des groupes, dans l'adhésion volontaire de ses membres et dans leur identité collective. Dès lors, imposer le regroupement d'organisations apparemment proches mais aux valeurs et histoires différentes apparaît comme un exercice contre-nature auquel n'adhère pas naturellement l'ensemble des parties prenantes⁷. *A contrario*, dans la mesure où le regroupement de moyens n'entraîne pas nécessairement la disparition des différentes organisations, celui-ci peut constituer une opportunité de développer les moyens en commun et renforcer l'action de chacune d'entre elles tant vis-à-vis des pouvoirs publics que dans les services proposés aux adhérents.

Le fait même que les pouvoirs publics aient envisagé que les rapprochements puissent être consentis – à l'initiative des partenaires sociaux eux-mêmes, ou imposés – à l'initiative du ministère – montre que le gouvernement a pleinement conscience de la difficulté de l'exercice. Fin 2018, c'est peu dire qu'une partie des branches professionnelles et de leurs composantes patronales et syndicales sont encore bousculées par le calendrier de travail comme par les changements de périmètre et d'interlocuteurs induits par les rapprochements en cours.

II. — LA LOI DU 5 SEPTEMBRE POUR LA LIBERTÉ DE CHOISIR SON AVENIR PROFESSIONNEL

La seconde raison tient au contenu même de la loi. Pour des acteurs sociaux non spécialisés dans le champ de la formation professionnelle – la grande majorité des branches professionnelles sont dans cette situation –, le caractère systémique de la loi rend particulièrement difficile l'appréhension de l'ensemble des dimensions de la réforme. Or la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel traite de sujets aussi différents que l'orientation professionnelle; l'organisation, le financement et la qualité de la formation en alternance; la définition

de l'action de formation; la politique de certification; le renforcement des droits individuels et de l'accompagnement; la formation des salariés et le développement d'une approche par les compétences; la formation des demandeurs d'emploi; la gouvernance de l'ensemble du système de formation professionnelle. L'articulation entre ces différents sujets est complexe car elle renvoie à de multiples acteurs qui évoluent dans des systèmes de valeurs différents (éducation; retour à l'emploi; développement des individus; adaptation des salariés), participent à l'action publique ou agissent dans un champ concurrentiel, poursuivent des finalités parfois complémentaires mais néanmoins distinctes.

Pour les acteurs de la branche professionnelle, la compréhension de la loi, de ses impacts dans le champ professionnel et des opportunités qu'elle ouvre est donc un préalable indispensable à tout ajustement ultérieur de la politique professionnelle.

III. — LA TRANSFORMATION DES OPCA EN OPÉRATEURS DE COMPÉTENCES*

La troisième raison, enfin, tient au calendrier et à la méthode de transformation des OPCA en opérateurs de compétences (OPCOM).

La loi impose aux branches professionnelles de désigner par accord de branche, avant le 31 décembre 2018, le futur opérateur de compétences de leur choix qui a vocation à succéder aux actuels OPCA. L'exercice est difficile car elles ne disposent d'une vision précise ni des opérateurs qui seront agréés par les pouvoirs publics au printemps 2019, ni de leurs futures modalités de gouvernance et des services qu'ils seront en mesure d'apporter à leurs adhérents, ni des ressources qui leur seront allouées pour assurer leurs missions.

Il s'agit là cependant d'un point central car l'un des objectifs affirmés de la réforme est de renforcer le rôle des branches avec l'appui des OPCOM dans plusieurs domaines. Cela suppose que le contrat d'adhésion de la branche à l'OPCOM soit établi sur des bases claires, ce qui est loin d'être le cas. Par ailleurs cela revient à désigner un opérateur technique avant d'avoir discuté de la politique emploi-formation dans la branche, ce qui apparaît comme une inversion du calendrier politique habituel.

La publication début septembre du rapport de mission commanditée par la ministre du Travail, Muriel Pénicaud à Jean-Marie Marx et René Bagorski, a incontestablement accéléré le mouvement de concertation et de négociation engagé dès cet été par plusieurs branches professionnelles et leurs OPCA respectifs. Il a le mérite de donner une perspective sur le point d'arrivée que se fixe le gouvernement à la fin de l'année et sur sa volonté de passer de 20 OPCA à 11 OPCOM. Pour autant, le découpage proposé en 11 secteurs professionnels est loin de prendre en compte les quelque 250 branches qui ont à négocier avant la fin de l'année, sur la cohérence de ces secteurs.

⁶ F. Falise, *L'action de la Fédération du bâtiment dans le champ de la formation professionnelle*, th. Nantes, 2010. 42-48; D. Truman, T. Moe, C. Offe, D. Marsh, E. Grossman, S. Saurruger et M. Offerlé.

⁷ À titre d'exemple, il existe de nombreuses organisations qui relèvent du commerce (commerce de gros; commerce spécialisé; grande distribution; commerce à distance...). Elles partagent certes des caractéristiques communes mais regroupent des adhérents très différents qui ont construit leur système de valeur et leur modèle de fonctionnement souvent en opposition aux autres représentants du monde du commerce.

* V. à ce propos l'article de J.-P. Willems dans ce numéro.

Au-delà du nombre de secteurs, le gouvernement affiche à travers ce rapport sa volonté de raisonner désormais en secteurs professionnels ou en filières et encadre, de fait, la liberté de négociation dont disposent les partenaires sociaux habitués à travailler sur leur champ conventionnel. Il va même au-delà en s'arrogeant le droit de refuser le choix d'adhésion des branches professionnelles, au nom de la pertinence et de la cohérence du champ de l'OPCOM, et de les orienter vers un autre opérateur désigné par les pouvoirs publics.

Ce faisant, il accentue le risque que de nombreuses branches professionnelles ne s'engagent pas dans le processus de désignation en considérant d'une part qu'elles ne disposent pas de la totalité des informations et, d'autre part, que l'État a d'ores et déjà décidé de leur OPCOM de rattachement. Une telle situation, si elle ne peut être que regrettable du point de vue de la dynamique contractuelle des branches, n'est cependant pas à écarter dans le cas présent.

IV. — QUELLES OPPORTUNITÉS OFFERTES PAR LA LOI ?

La loi du 5 septembre 2018 ouvre des possibilités nouvelles pour les branches professionnelles et renforce leurs prérogatives dans plusieurs domaines. Elle reprend en cela plusieurs éléments de l'ANI du 22 février 2018.

Quelles sont-elles ?

En premier lieu, les branches professionnelles sont attendues sur le champ de l'alternance, et ont la possibilité d'exprimer leurs attentes et orientations à plusieurs niveaux : identification des besoins de la profession et de leur évolution, dans le cadre des observatoires, au niveau national et dans les territoires ; définition de priorités de formation ; fixation des coûts des contrats en alternance ; compétence des maîtres d'apprentissage ; suivi de la qualité des formations dispensées dans les centres, en lien avec les OPCO ; développement de partenariat avec les régions dans le cadre du contrat de plan régional de développement des formations et d'orientation professionnelles (CPRDFOP).

Cette mission d'impulsion et d'accompagnement d'une politique de l'alternance sectorielle dynamique ne se confond ni se substitue au système de régulation antérieur. La branche n'a pas vocation à produire une « carte des formations *bis* » ou à « agréer » des organismes de formation. La régulation du marché de l'alternance sera assurée par France Compétences, directement ou indirectement, à travers deux leviers : la certification qualité des opérateurs de formation et la participation à la prise en charge des formations.

Pour autant, la branche professionnelle peut jouer un rôle important sur les points évoqués précédemment, voire abonder les dispositifs organisés au niveau interprofessionnel si elle estime nécessaire d'accompagner prioritairement tel ou tel public, dès lors que les conditions d'accès à leur accompagnement sont identiques pour tous les organismes de formation certifiés.

N° 12 - Décembre 2013

Dans des branches professionnelles composées majoritairement de petites entreprises, le pilotage de la politique d'alternance est un enjeu essentiel car la qualité de la formation professionnelle à l'entrée dans l'emploi est déterminante pour la performance des entreprises. Certaines branches le pratiquent depuis longtemps. D'autres ont, dans ce domaine, une opportunité à saisir.

Les branches professionnelles sont également attendues dans le domaine de la certification, sur leur capacité à construire, adapter, actualiser les certifications professionnelles, en développant une approche par blocs de compétences. Elles disposeront demain d'un rôle renforcé au sein des commissions paritaires consultatives, ce qui répond à une demande ancienne de nombreuses organisations patronales. Un certain nombre de branches exercent déjà en partie ces prérogatives au niveau des certificats de qualification professionnelle et l'approche en blocs de compétences est déjà engagée pour de nombreuses certifications. Cette approche a vocation à se généraliser progressivement pour faciliter la transversalité et le développement de véritables parcours professionnels.

Sur ce point particulier, il ne faut pas sous-estimer la responsabilité qui incombera désormais aux branches professionnelles. Construire des certifications professionnelles, les adapter régulièrement, qu'elles relèvent de la formation des jeunes, avec une dimension éducative, ou de la formation des salariés et demandeurs d'emploi, est un exercice difficile qui demande des ressources, de la rigueur et de la continuité ainsi qu'une fine connaissance de l'évolution des métiers et des compétences que requiert leur exercice. Au-delà de la mobilisation indispensable des professionnels à tous les niveaux (commissions professionnelles ; jurys d'examen), la qualité de l'observation des besoins et des pratiques des entreprises comme celle de l'ingénierie de certification seront déterminantes.

Sur ces sujets comme sur le développement de services à la branche et aux TPE/PME qui la constituent⁹, la qualité de la relation entre l'OPCOM et la branche sera essentielle car celui-ci disposera de ressources et de savoir-faire qui devront être mobilisés.

La question des moyens est naturellement sous-jacente à l'ensemble de la problématique de la politique de la branche.

Les moyens issus des cotisations obligatoires sont désormais limités aux seules entreprises de moins de 50 salariés pour la formation des salariés et encadrés dans leur utilisation par la puissance publique, pour financer des formations certifiantes (alternance ; demandeurs d'emploi ; compte personnel de formation [CPF]).

La question majeure qui se posera aux branches professionnelles est de savoir si elles seront prêtes à mobiliser des ressources conventionnelles supplémentaires pour engager une véritable politique au niveau de la branche

⁹ La promotion de la formation en situation de travail (FEST) et de la formation ouverte et à distance (FOAD) auprès des entreprises fait désormais partie des missions des OPCOM.

– et pas uniquement des entreprises – et décliner celle-ci sur l'ensemble du territoire:

- en direction des jeunes:
 - promotion des métiers;
 - accompagnement social;
 - appui à l'insertion et fidélisation...;
- en direction des entreprises et de leurs salariés:
 - formation des maîtres d'apprentissage;
 - appui à l'élaboration et à la co-construction de parcours professionnels, mutualisation de ressources, expérimentation de nouvelles modalités de développement des compétences;
 - appui à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences...;
- en direction des organismes de formation qui travaillent pour la branche:
 - qualité de la formation,
 - innovation ...

Certaines branches disposent d'ores et déjà, parfois depuis des dizaines d'années, de ressources spécifiques qui leur permettent d'agir dans ces différents domaines. Le gouvernement fait le pari qu'elles seront demain plus nombreuses considérant que la question des compétences et de leur évolution est centrale pour la performance des entreprises et qu'il convient de l'accompagner au niveau de la branche.

V. – CONCLUSION

La publication de la loi du 5 septembre pour la liberté de choisir son avenir professionnel bouscule en profondeur le système de formation professionnelle français organisé depuis des décennies sur un équilibre des pouvoirs entre l'État, les régions et les partenaires sociaux. Pour les branches professionnelles, cette nouvelle réforme dans le champ de l'emploi et de la formation intervient alors qu'elles sont engagées depuis 2016 dans un processus de regroupement qui doit aboutir en 2019 et qui déstabilise une partie d'entre elles.

Largement inspirée de l'ANI du 22 février 2018, la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel ouvre de nouvelles opportunités pour développer la politique de branche, notamment dans le domaine de l'alternance ou de la politique de certifications¹⁰. Mais, dans l'immé-

diat, elle bouscule les branches professionnelles dans leurs modalités d'intervention traditionnelles auprès des entreprises et les conduit en particulier à désigner par accord de branche d'ici la fin de l'année, l'opérateur de compétences sur lequel elles auront à s'appuyer pour mettre en œuvre leur politique professionnelle.

En déplaçant le champ d'intervention des partenaires sociaux dans le champ de la formation professionnelle, et en redéfinissant dans le même temps leur périmètre d'intervention et celui de leur bras armé historique, les OPCA, le gouvernement tente un triple pari.

Le pari de l'adhésion. Il faut que les 250 branches professionnelles aient trouvé d'ici le 31 décembre 2018 un opérateur qui leur convienne, qui convienne à l'État et avec lequel elles puissent se mettre au travail dès le printemps 2019. Or, entre celles qui n'en auront pas désigné, celles qui n'auront pas réussi à trouver un accord, celles qui auront fait le mauvais choix et qui seront rattachées à un OPCOM dans le cadre d'un mariage forcé, il y a un risque de perte en ligne, voire de contentieux entre les branches et les futurs OPCOM.

Le pari de la cohésion: les OPCOM qui verront le jour au premier semestre 2018 rassembleront parfois les meilleurs ennemis, au sein d'une même filière. Comment l'OPCO, opérateur quasi public, pourra-t-il fonctionner avec des clients en concurrence sectorielle? Quelles en seront les incidences sur la réalité ou au contraire la disparition de politiques de branche?

Le pari de la mobilisation, enfin. Le gouvernement est convaincu qu'une fois l'orage passé, les branches relèveront le défi et se mobiliseront. La loi ouvre effectivement des opportunités et met les branches professionnelles en face de leurs responsabilités. Mais la mise en œuvre de leurs politiques respectives dépendra largement des moyens dont elles disposeront chacune pour réaliser leurs ambitions.

Pour certaines branches déjà mobilisées, il s'agira de simples ajustements d'accords. Mais combien seront-elles à se saisir des nouvelles opportunités offertes par la loi, à développer leur politique de branche sur l'ensemble du territoire et à décider de la mise en place de contributions conventionnelles? L'avenir nous dira si effectivement elles seront plus nombreuses à se mobiliser pour traiter cela au niveau de la branche et renforcer la régulation dans le champ emploi-formation ou si elles laisseront cette responsabilité aux entreprises ■

¹⁰ V. à ce propos l'article de J.-P. Willems, *Réforme de la formation: 15 sujets de négociation pour les branches professionnelles*, *News-tank*, 27 sept. 2018.

Dossier

Réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage

Partie 3 – La formation professionnelle en alternance et l'apprentissage

Le cadre juridique renouvelé de l'apprentissage

L'essentiel

La réforme de l'apprentissage s'appuie sur des choix politiques forts au nom de la lutte contre le chômage des jeunes. La banalisation progressive du contrat d'apprentissage, tant au regard du contrat de professionnalisation que du droit commun lui-même, est un des premiers leviers de développement activé par le législateur. La libéralisation de l'appareil de formation jusque-là dédié à l'apprentissage sur un marché financé « au contrat » et « régulé » par les branches professionnelles et France Compétences est sans doute le plus remarquable.

par Sébastien Boterdael
Directeur du pôle Politiques de formation
Semaphores

Le constat est ancien mais tenace. Si elle « bénéficie d'une sorte d'aura de sympathie distante, l'alternance, faute de définition, faute de principes, clairement énoncés et partagés, est devenue un dispositif à la fois flou, complexe et peu susceptible d'appropriation commune par ses acteurs »¹. L'incapacité des politiques publiques à développer le nombre de contrats en alternance est fréquemment attribuée à cette situation², et ce alors même que la plupart des freins sont aujourd'hui bien connus³: la multiplicité et la difficulté d'accès aux aides et exonérations, une gouvernance mal assurée, un encadrement juridique confus, un déficit d'image, un fossé trop grand entre la perception en amont et la réalité de l'apprentissage...

Ce sont d'ailleurs pas moins de huit lois qui sont venues ponctuer les cinq dernières années en vue de rénover le seul dispositif de l'apprentissage. Mais malgré quelques mesures emblématiques, comme l'expérimentation de l'apprentissage jusqu'à l'âge de 30 ans, ces textes se sont surtout concentrés sur les circuits de financement au détriment peut-être de chantiers plus qualitatifs (qualité de la pédagogie, dépassement des freins non financiers, place de la digitalisation...).

En 2017, le nouvel exécutif a fait de l'apprentissage un outil majeur de lutte contre le chômage des jeunes. La ministre du Travail a ainsi affiché vouloir rendre l'apprentissage plus attractif pour les entreprises comme pour les jeunes d'une part, et faire de l'alternance le cœur de l'enseignement professionnel d'autre part.

Avec le modèle allemand comme principale référence⁴, l'accent a dès les origines de la réforme été mis sur la création d'une voie unique de formation professionnelle en alternance, appelant notamment à la fusion du contrat d'apprentissage et du contrat de professionnalisation. Ces hypothèses initiales ne se sont certes pas concrétisées mais le nouveau droit qui émergera de l'entrée en vigueur de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel⁵, en attendant la réforme concomitante de l'enseignement technique et professionnel, opère un important rapprochement des voies de formation en alternance.

Ce sont ainsi des choix politiques forts qui structurent la réforme. La libéralisation et la banalisation de l'apprentissage en sont sans doute les deux plus emblématiques. Nous nous attacherons ici à rendre compte des effets de ces

1 M. Proglia, Promouvoir et développer l'alternance, nov. 2009.

2 S. Brunet, Rapport pour le développement de l'apprentissage, janv. 2018.

3 IGAS 2013, 2014 et 2015.

N° 12 - Décembre 2013

4 La référence au « système dual » allemand apparaît pourtant illusoire à bien des égards. V. not. J.-L. Dayan dans ce même numéro.

5 L. n° 2018-771, 5 sept. 2018, pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

principes sur le contrat d'apprentissage (I) mais également sur son appareil de formation, désormais partie intégrante du « marché régulé »⁶ de la formation professionnelle (II).

I. — LE PROCESSUS DE BANALISATION DU CONTRAT D'APPRENTISSAGE

A — « L'UBÉRISATION » PROGRESSIVE DU RÉGIME CONTRACTUEL DE L'APPRENTISSAGE: SUPPRIMER LES « IRRITANTS » ET TENDRE VERS LE DROIT COMMUN

L'ubérisation se caractérise par la suppression des éléments qui freinent l'usage d'un service par les clients. En ce sens, et bien que le contrat d'apprentissage n'ait pas fusionné avec le contrat de professionnalisation, la volonté du législateur semble tout au long du texte inciter à l'embauche en apprentissage par la suppression des « irritants » à la conclusion, l'exécution et la rupture du contrat. Sans royalement en faire disparaître la singularité, le cadre juridique du contrat d'apprentissage s'en trouve à certains égards aligné sur le droit commun et, par d'autres, identique à celui du contrat de professionnalisation.

1. Embaucher plus facilement

La conclusion d'un contrat d'apprentissage est désormais ouverte à toute personne âgée « de seize ans au moins à vingt-neuf ans révolus au début de l'apprentissage »⁷ au lieu de 25 ans antérieurement. Les anciennes dérogations à l'âge limite sont maintenues⁸, notamment en cas de poursuite vers une certification supérieure après obtention du diplôme dans le cadre d'un premier contrat. En outre, pour alléger le poids administratif, tout contrat conclu après le 1^{er} janvier 2020 n'aura plus à être enregistré par la chambre de commerce et d'industrie mais devra simplement être « déposé auprès de l'opérateur de compétences »⁹.

2. Rapprocher du droit commun les conditions d'exécution du contrat

Les modalités d'exécution du contrat sont elles aussi assouplies. Cible privilégiée des employeurs, la réglementation du travail applicable aux apprentis est revue. Ainsi, « pour certaines activités déterminées par décret en Conseil d'État, lorsque l'organisation collective du travail le justifie », il pourra être dérogé à la durée hebdomadaire de travail effectif de 35 heures. En contrepartie, l'apprenti devra bénéficier de périodes de repos ainsi que d'un repos compensateur¹⁰. Cet article s'applique à tous les apprentis, y compris mineurs¹¹. En outre, si la loi ne prévoit aucune disposition salariale, un projet de décret vise à revaloriser la rémunération des apprentis et à créer une tranche nouvelle de 100 % du SMIC pour les apprentis de 26 à 29 ans révolus.

⁶ V. l'article de C. Puydebois dans ce même numéro.

⁷ Futur art. L. 6222-1, al. 1^{er}.

⁸ Art. L. 6222-2, non modifié.

⁹ Futur art. L. 6224-1.

¹⁰ Futur art. L. 3162-1.

¹¹ Art. L. 6222-25.

Pendant l'exécution du contrat, l'employeur reste soumis à une obligation de formation théorique de l'apprenti. La durée de cette formation « ne peut être inférieure à 25 % de la durée totale du contrat »¹². Pour encadrer la formation en situation de travail, un maître d'apprentissage est obligatoirement désigné parmi les salariés « volontaire[s], majeur[s] et off[ant] toutes garanties de moralité »¹³. Les conditions pour assurer cette fonction sont néanmoins assouplies pour tenir compte de certains secteurs professionnels où la désignation de ce tuteur est souvent ardue en pratique faute de candidat. Les conditions qualitatives de l'accompagnement de l'apprenti dans l'entreprise – qui il est vrai n'ont en pratique qu'une portée très limitée – sont ici réduites dans l'espoir d'un accroissement quantitatif du nombre de contrats.

3. Faciliter et sécuriser la rupture du contrat d'apprentissage

Enfin, la rupture du contrat de travail est facilitée, notamment pour l'employeur. La philosophie demeure la même: inciter à l'embauche d'apprentis en garantissant à l'employeur qu'il lui sera plus facile de rompre le contrat.

À l'initiative de l'employeur, la rupture est permise « en cas de force majeure, de faute grave de l'apprenti ou d'incapacité constatée par le médecin du travail [...] ou en cas de décès d'un employeur maître d'apprentissage dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle ». La rupture prend dans ces situations la forme d'un licenciement pour motif personnel. En cas d'incapacité constatée par le médecin du travail, l'employeur n'est pas tenu à une obligation de reclassement. Enfin, lorsque le centre de formation d'apprentis prononce l'exclusion définitive de l'apprenti, l'employeur « peut engager à son encontre une procédure de licenciement. Cette exclusion constitue la cause réelle et sérieuse du licenciement »¹⁴.

À l'initiative de l'apprenti cette fois, la rupture reste possible mais demeure plus encadrée une fois passée la période d'essai de 45 jours et ce afin d'éviter au maximum les fins de contrat anticipées. Ainsi, l'apprenti qui ne souhaite plus l'être doit s'engager dans un processus administratif susceptible dans les faits d'en décourager plus d'un. Il « doit, au préalable, solliciter le médiateur [consulaire]. Si l'apprenti est mineur, l'acte de rupture doit être conjointement signé par son représentant légal. Lorsque l'apprenti mineur ne parvient pas à obtenir de réponse de son représentant légal, il peut solliciter le médiateur [consulaire]. Le médiateur intervient, dans un délai maximum de quinze jours calendaires consécutifs à la demande de l'apprenti, afin d'obtenir l'accord ou non du représentant légal sur l'acte de rupture du contrat. Une copie de cet acte est adressée, pour information, à l'établissement de formation dans lequel l'apprenti est inscrit »¹⁵. Cette fonction de médiation confiée aux chambres consulaires préexistait avant la réforme même si elle semble peu mise en œuvre (les chiffres néanmoins ne sont pas disponibles). D'une part car les centres de formation des apprentis (CFA) eux-mêmes ont

¹² Futur art. L. 6211-2, al. 4 et 5.

¹³ Futur art. L. 6223-8-1.

¹⁴ Futur art. L. 6222-18-1.

¹⁵ Futur art. L. 6222-18, al. 4.

fréquemment organisé en interne des fonctions similaires qui se sont avérées efficaces du fait de leur proximité d'action. D'autre part, car, malgré cette réaffirmation de principe par la récente loi, il reste étonnant de voir confier la fonction de médiation à une organisation consulaire de gouvernance exclusivement patronale et dont la neutralité pourrait être peu perçue par le salarié apprenant.

B — LA BANALISATION DU CONTRAT D'APPRENTISSAGE PARMI LES AUTRES MÉCANISMES D'ALTERNANCE

1. La reconnaissance juridique de « l'alternance »

« L'alternance » a désormais supplanté l'apprentissage jusque dans la sémantique juridique. Avant l'été, ce terme d'usage générique n'était utilisé dans la partie législative du code du travail qu'avec grande parcimonie et sans être jamais défini. On ne le rencontrait d'ailleurs aucunement dans la sixième partie du code du travail consacrée à « la formation professionnelle tout au long de la vie » mais uniquement par deux références, en matière d'élection de conseillers prud'homaux¹⁶, et en matière d'obligation de négociation d'entreprise sur la gestion des emplois et des parcours professionnels¹⁷.

En tout état de cause, jusqu'à la loi du 5 septembre 2018, ce débat n'avait que fort peu d'incidences juridiques tant les mécanismes propres au contrat d'apprentissage étaient singuliers et en faisaient un système nettement démarqué des autres dispositifs de formation professionnelle, qu'ils soient ou non en alternance. La consécration légale de « l'alternance » par la dernière loi – on trouvera désormais trace du terme près d'une trentaine de fois dans la sixième partie du code – change néanmoins cette situation.

2. L'apprentissage, une action de formation professionnelle (presque) comme les autres

Alors qu'elles étaient clairement distinguées des mécanismes de formation professionnelle, les « actions de formation par apprentissage » deviennent désormais une des nouvelles catégories d'actions « concourant au développement des compétences »¹⁸.

L'objet de ces « actions de formation par apprentissage » sera désormais défini au futur article L. 6313-6. Elles devront permettre « aux travailleurs titulaires d'un contrat d'apprentissage d'obtenir une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme ou un titre à finalité professionnelle » enregistré au Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP). *A priori* donc, un contrat d'apprentissage ne pourra poursuivre l'obtention d'un certificat de qualification professionnelle (CQP) établi par la branche professionnelle (contrairement à un contrat de professionnalisation)¹⁹. Elles devront également permettre au travailleur de suivre « une formation technologique et pratique, qui complète la for-

mation reçue en entreprise et s'articule avec elle ». D'un point de vue juridique, la formation théorique « complète » désormais la formation en entreprise qui, de manière sous-entendue, doit primer. Cette formulation exprime la vision de la « pédagogie de l'alternance » ayant les faveurs du législateur, en cohérence avec les autres dispositions du texte désormais très favorables aux formations en situation de travail pour tous les salariés. Enfin, ces actions de formation par apprentissage devront contribuer au développement « des connaissances, des compétences et de la culture nécessaires à l'exercice de la citoyenneté » ainsi qu'au renforcement de « l'aptitude des apprentis à poursuivre des études par la voie de l'apprentissage ou par toute autre voie ». Ces quatre objets devront être poursuivis cumulativement.

3. Une articulation à construire avec la nouvelle « pro A »

Les actions de formation par apprentissage deviennent un dispositif d'alternance parmi d'autres, en témoigne la loi elle-même qui regroupe sous son chapitre III « Transformer l'alternance » aussi bien l'apprentissage que le contrat de professionnalisation – qui n'a pour sa part été que marginalement impacté par la réforme – et une batterie de dispositifs connexes.

Deux de ces derniers visent l'orientation et/ou la préparation vers l'apprentissage. Il s'agit de la nouvelle « troisième prépa-métier »²⁰ et du nouveau²¹ « pré-apprentissage ». Mais c'est surtout le dispositif qui se substituera à l'actuelle période de professionnalisation qui est aujourd'hui l'objet de tous les regards, notamment des entreprises qui utilisaient cette dernière pour former leurs salariés les plus qualifiés, récupérant au passage une large partie des fonds qu'elles avaient obligatoirement versés à l'organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) en matière de professionnalisation. À son nom juridique de « reconversion ou promotion par alternance », le grand public lui a vite substitué celui plus commun de « pro A » que nous utiliserons également par commodité d'écriture.

Celle-ci, à l'instar de la période de professionnalisation, « a pour objet de permettre au salarié de changer de métier ou de profession, ou de bénéficier d'une promotion sociale ou professionnelle par des actions de formation »²². Également assurée en alternance²³ et éligible aux actions ayant les mêmes objets que les actions par apprentissage²⁴, elle ne pourra néanmoins concerner que « les salariés en contrat à durée indéterminée » dont la qualification est inférieure ou égale à un niveau déterminé par décret²⁵. Si le décret est encore attendu à l'heure où nous écrivons, les débats parlementaires ont évoqué une éligibilité pour les salariés ayant au maximum un niveau III (bac+2) ou IV (bac). Très concrètement, la difficulté à attester du niveau réel de certification

¹⁶ Art. L. 1441-13.

¹⁷ Art. L. 2242-21.

¹⁸ Futur art. L. 6313-1.

¹⁹ Réforme de la certification, art. L. 6113-1 s.

N° 12 - Décembre 2013

²⁰ Futur C. éduc., art. L. 337-3-1.

²¹ De nombreux dispositifs ont de longue date été mis en place avec ce même objectif. Le dernier en date (qui trouve sa source dans l'actuel C. éduc., art. L. 337-3-1), toujours effectif dans certains CFA, s'appelle le DIMA (dispositif d'initiation aux métiers de l'alternance).

²² Futur art. L. 6324-1, al. 1^{er}.

²³ Futur art. L. 6324-5.

²⁴ Futur art. L. 6324-2.

²⁵ Futurs art. L. 6324-1, al. 2, et L. 6324-2.

de son salarié par l'employeur risque très vite d'être un écueil pour les entreprises... ou pour l'opérateur de compétences (OPCO) qui aura à contrôler avant de prendre en charge la formation³⁶.

Autre évolution qui pourrait poser difficulté dans sa mise en œuvre au-delà de son apparente simplicité, l'obligation de préalablement contractualiser avec le salarié concerné « un avenant qui précise la durée et l'objet de la reconversion ou de la promotion par alternance »³⁷. Actuellement, la période de professionnalisation est avant tout considérée comme un mécanisme d'ingénierie financière par les responsables formation plutôt que comme un dispositif d'accès individualisé à la formation: bon nombre de salariés ne savent pas même qu'ils partent en formation dans le cadre d'une période de professionnalisation. L'employeur devra désormais leur en expliquer les tenants et les aboutissants pour obtenir la signature de l'avenant.

II. — LE NOUVEAU « MARCHÉ RÉGULÉ » DE L'APPRENTISSAGE

A — LES CFA, PRESTATAIRES DE SERVICE SUR LE MARCHÉ DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

1. L'assimilation de principe des CFA aux offreurs de formation

Le principe est dorénavant simple: l'ensemble des dispositions relatives aux offreurs de formation, à l'exception des dispositions relatives au contrat de formation entre une personne physique et un organisme de formation, s'applique aux centres de formation d'apprentis³⁸. Les dispositions spécifiques applicables à ces organismes deviennent dès lors « l'exception » et doivent alors être prévues explicitement par les textes.

Conséquence directe, les modalités de création d'un CFA sont désormais alignées sur celles des offreurs de formation, y compris en matière de procédure de déclaration d'activité³⁹. Sont ainsi supprimées l'obligation de conclure avec le conseil régional une convention quinquennale de création, ou encore celle d'obtenir son accord pour ouvrir une section. L'heure est à l'autodétermination des CFA, tant dans leur existence que dans leur périmètre d'intervention, d'éventail d'offre de formation, de nature de publics accueillis... Laissant derrière eux un cadre d'exercice déterminé directement par la puissance publique, les CFA entrent par la grande porte sur le marché économique, libre et concurrentiel, de la formation⁴⁰.

2. Des spécificités maintenues au nom de l'intérêt général

Les missions spécifiquement confiées aux CFA restent toutefois définies par le législateur, encadrant l'activité de

ces derniers au nom des enjeux d'intérêt général poursuivis par le développement de l'apprentissage. L'article L. 6231-2 fixe les quatorze missions désormais confiées aux CFA. Sans en faire ici la liste, nous mettrons en avant la suppression de l'ensemble des missions anciennement tournées vers la transmission des compétences et l'obtention du diplôme (approche pédagogique) au profit de missions relatives à l'accompagnement de la trajectoire de l'apprenti: en amont de l'apprentissage (information, orientation/réorientation...), à l'entrée (aide à la recherche d'employeur, information sur les droits et devoirs de l'apprenti...), pendant l'exécution du contrat (coordination de la pédagogie de l'alternance, accompagnement social et matériel, encouragement à la mobilité...) ou encore à sa rupture (accompagnement des ruptures de contrat ou des échecs à l'obtention du diplôme, poursuite de la formation théorique en centre en cas de rupture du contrat, ...).

Pour atteindre ces objectifs qui restent l'apanage des seuls CFA, il doit être obligatoirement prévu une organisation propre: institution d'un conseil de perfectionnement (dont la fonction est de veiller à son organisation et à son fonctionnement)⁴¹, mise en place d'une comptabilité analytique (pour les CFA dépassant un certain seuil fixé par arrêté)⁴², suivi en comptabilité distincte de l'activité exercée au titre, d'une part, de la formation professionnelle et, d'autre part, de l'apprentissage⁴³...

La possibilité pour les CFA d'organiser par conventionnement la délégation de tout ou partie des enseignements est maintenue et précisée. Désormais, un CFA « peut conclure avec des établissements d'enseignement, des organismes de formation ou des entreprises une convention aux termes de laquelle ces derniers assurent tout ou partie des enseignements normalement dispensés par l'organisme de formation d'apprentis et mettent à disposition des équipements pédagogiques ou d'hébergement »⁴⁴.

3. La régulation de l'activité par la réglementation qualité

En contrepartie, les CFA devront appliquer la réglementation qualité qui s'applique aux offreurs de formation et à laquelle ils étaient soustraits en raison même du contrôle administratif et financier exercé par le conseil régional et le contrôle pédagogique assuré lui par l'État. Le système transitoire est quelque peu complexe. À partir du 1^{er} janvier 2019, les offreurs de formation et les CFA nouvellement créés après cette date devront respecter la réglementation qualité telle que nous la connaissons aujourd'hui. À partir du 1^{er} janvier 2021, les offreurs de formation et CFA nouvellement créés devront être « certifiés sur la base de critères définis par décret en Conseil d'État »⁴⁵. Cette certification pourra être délivrée, au choix de l'offreur de formation / CFA:

- « par un organisme certificateur accrédité à cet effet ou en cours d'accréditation ou bien par [le Comité français d'accréditation] ou par tout autre organisme

³⁶ Futur art. L. 6324-5-1.

³⁷ Futur art. L. 6324-6.

³⁸ Futur art. L. 6231-1.

³⁹ Art. L. 6351-1 s. Les statuts de l'offreur de formation devront simplement mentionner « expressément dans leur objet l'activité de formation en apprentissage ».

⁴⁰ V. l'article de P. Guézou et B. Masingue dans ce même numéro.

⁴¹ Futur art. L. 6231-3.

⁴² Futur art. L. 6231-4.

⁴³ Futur art. L. 6352-7.

⁴⁴ Futur article L. 6232-1, al. 1^{er}.

⁴⁵ Art. L. 6316-1, version en vigueur au 1^{er} janv. 2021.

signataire d'un accord européen multilatéral pris dans le cadre de la coordination européenne des organismes d'accréditation »³⁶ ;

- « par une instance de labellisation reconnue par France Compétences sur la base du référentiel national [...] »³⁷.

De manière transitoire, les CFA existant à la date d'entrée en vigueur de la loi « sont réputés satisfaire aux obligations résultant de la présente loi applicables aux centres de formations d'apprentis, notamment aux critères de qualité [...] » jusqu'au 31 décembre 2021³⁸.

B – LA RÉGULATION DU MARCHÉ DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE EN ALTERNANCE PAR LES BRANCHES PROFESSIONNELLES ET LE FINANCEMENT AU CONTRAT

La réforme bouleverse les circuits financiers (collecte et redistribution) et, surtout, les modalités de rémunération des opérateurs de formation en alternance, notamment les CFA. La taxe d'apprentissage existe toujours mais ses contributions sont très largement renvoyées à France Compétences qui en fera un usage indifférencié, conformément aux règles de répartition des fonds prévues par la loi.

1. Une contribution unique mais à deux visages

L'ensemble du système de formation professionnelle et d'apprentissage sera à terme financé par quatre contributions énumérées par la loi³⁹, et notamment la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance⁴⁰. La « contribution unique », dont la collecte sera à terme assurée par les Urssaf (au 31 décembre 2020 au plus tard), n'a d'unique que le nom puisque l'article suivant⁴¹ précise qu'elle se compose d'une part de la « taxe d'apprentissage » et d'autre part de la « contribution à la formation professionnelle ». Si ces contributions ne sont pas modifiées sur leur taux et assiette, leur destination converge désormais assez largement, notamment en vue de financer les dispositifs d'alternance, dont l'apprentissage.

La contribution à la formation professionnelle sera versée par les Urssaf à France Compétences qui alimentera en retour les OPCO pour leur permettre de prendre en charge les contrats en alternance (en apprentissage, en professionnalisation, en pro A...) signés par les employeurs relevant de leur champ. L'instance nationale en conservera au passage une fraction pour assurer une péréquation inter-branches en vue d'un « financement complémentaire [à celui des OPCO] des contrats d'apprentissage et de professionnalisation et des reconversions ou promotions par alternance »⁴².

La taxe d'apprentissage verra pour sa part son régime simplifié, ce qui ne signifie pas qu'il sera simple tant la complexité antérieure était grande. Elle sera désormais segmentée en deux fractions. La première – égale à 87 % de sa valeur – sera reversée à France Compétences et mutualisée avec la contribution à la formation professionnelle⁴³. Elle sera utilisée de la même manière que cette dernière, à une exception notable: les entreprises qui investiront dans le cadre d'un service interne sur la formation théorique de leurs apprentis pourront déduire une fraction des sommes engagées de cette partie de la taxe⁴⁴. Le solde de la taxe – soit 13 % – « est destiné à des dépenses libératoires effectuées par l'employeur [...] »⁴⁵. Il s'agit d'une survivance de l'ancien hors-quota.

2. La régulation des prises en charge « au contrat » par les branches professionnelles et France Compétences

En l'absence de financements régionaux dédiés⁴⁶, les CFA seront désormais financés par principe « au contrat ». Si ce sont les OPCO qui assurent le financement⁴⁷, c'est bien aux branches professionnelles que reviendra – à partir du 1^{er} janvier 2019 pour les contrats de professionnalisation, à partir du 1^{er} janvier 2020 pour les contrats d'apprentissage – la charge de déterminer le niveau de prise en charge. Celui-ci est fixé en tenant compte du domaine d'activité de la certification visée mais également de caractéristiques liées à la personne de l'apprenant, en particulier lorsque le salarié est reconnu travailleur handicapé, ou encore aux modalités de financement, notamment lorsqu'il existe d'autres sources de financement public.

Ces niveaux de prise en charge prennent en compte les recommandations de France Compétences en matière d'observation des coûts et de niveaux de prise en charge. Lorsque les branches ne fixent pas les modalités de prise en charge du financement de l'alternance ou lorsque le niveau retenu ne converge pas vers le niveau identifié par les recommandations de France Compétences, « le niveau de prise en charge des contrats de professionnalisation ou d'apprentissage est fixé par décret »⁴⁸. La capacité des branches à repenser leurs modalités d'intervention dans le champ de l'alternance, particulièrement dans un contexte de rapprochement lui-même organisé par la puissance publique, est un des facteurs X de cette réforme⁴⁹.

³⁶ Futur art. L. 6316-2, al. 1^{er}.

³⁷ Futur art. L. 6316-2, al. 2.

³⁸ Art. 24, VIII, de la loi (non codifié).

³⁹ Futur art. L. 6311-1, I.

⁴⁰ La contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA), qui sanctionne les entreprises de plus de 250 salariés n'ayant pas atteint un taux d'alternants de 5 %, demeure inchangée.

⁴¹ Futur art. L. 6311-2.

⁴² Futur art. L. 6123-5, 1^{er}.

⁴³ Futur art. L. 6241-2, I.

⁴⁴ Futur art. L. 6241-2.

⁴⁵ Futur art. L. 6241-2, II.

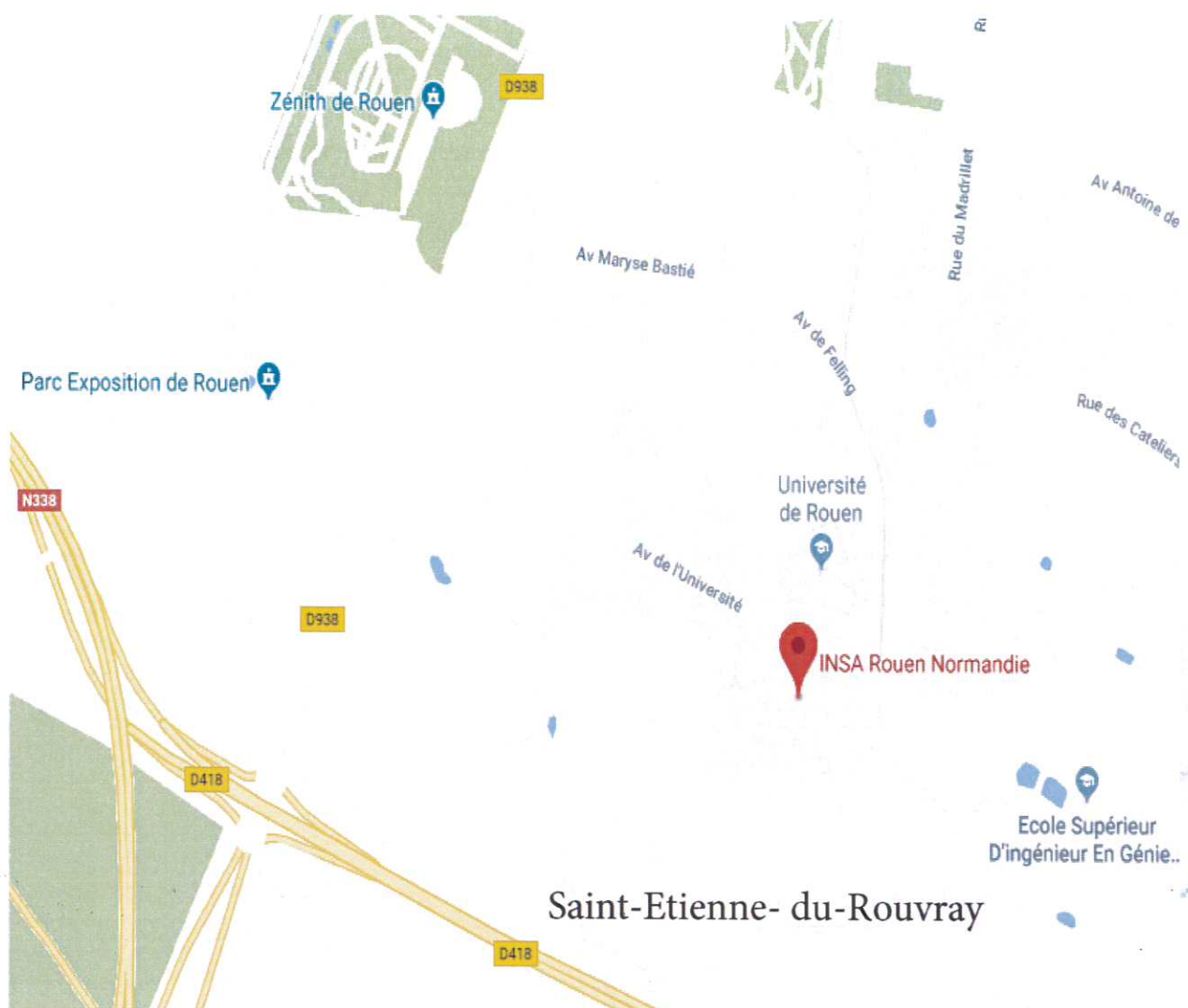
⁴⁶ Ces derniers conservent néanmoins, par dérogation au financement au contrat, une capacité à assurer une « péréquation territoriale » (futur art. L. 6121-1, 7^o). Pour cela, ils peuvent « contribuer au financement des CFA quand des besoins d'aménagement du territoire et de développement économique [que la région] identifie le justifient » (futur art. L. 6211-3).

⁴⁷ Futur art. L. 6332-1, I, 1^{er}.

⁴⁸ Futur art. L. 6123-13.

⁴⁹ V. article de F. Falise dans ce même numéro.

Plan d'accès



Bien vouloir s'inscrire à l'aide du QR code



Ou en suivant le lien : <http://normandie.direccte.gouv.fr/Jeu-di-28-mars-2019-la-reforme-de-la-formation-professionnelle-et-de-l>

Direccte de Normandie
14 Avenue Aristide Briand - 76108 Rouen CEDEX 1
<http://www.normandie.direccte.gouv.fr>

<https://www.pole-emploi.fr/region/normandie>
<https://travail-emploi.gouv.fr>