

Le 3 décembre 2009
Id3 - Colloque d'actualité :

Réforme de la formation professionnelle :

Quelles incidences pour les acteurs ?

Philippe JEAN - Pierre DEJEAN - Jean-Marie LUTTRINGER - Jean-Louis DAYAN - Thierry COLOMER

- Actes du colloque -

Le 3 décembre 2009

Matin

Regards croisés :

Vers une nouvelle géométrie du système de la formation professionnelle ?

Le processus de réforme	page 2
Le système d'acteurs produit : quelle architecture ?	page 9
La négociation et la gestion paritaire	page 15

Avertissement :

Ce document est une retranscription d'une partie des débats du 3 décembre au matin.
Il n'a pas fait l'objet d'une relecture de la part des intervenants
et ne relève pas exactement des règles d'un exercice écrit.

Retrouvez sur le site <http://www.id3.asso.fr> :

- Des extraits vidéo de cette journée ;
- Les actes de l'après midi ("Dispositifs de formation professionnelle : Quels changements ?") ;
- Un dossier documentaire et d'analyse de la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle qui évoluera au fil de la publication de nouveaux textes (conventions FPSPP, accords, décrets, circulaires, etc.) et des actions mises en place.

- Actes du colloque -
Réforme de la formation professionnelle :
3 décembre 2009 - Matin

Le processus de réforme

Le processus de réforme :

Jean-Louis Dayan

Ce que je vais faire en introduction de ce débat, c'est essayer de rappeler quels étaient les enjeux, revenir un peu en arrière, avant de se situer dans l'Après accord et dans l'Après Loi. Faire un retour en arrière, cela permet de resituer les enjeux et éventuellement de voir mieux les choix qui ont pu être opérés ou les non-choix parfois entre l'avant et l'après.

Le processus de Loi négociée :

Il y a eu un long processus de préparation de la négociation qui est d'ailleurs en partie inspiré par une Loi de janvier 2007 qui prévoit que toute réforme intéressant le champ du social, et en particulier du travail, de l'emploi et de la formation, doit être, même si elle est d'initiative gouvernementale, précédée d'une négociation.

Donc, avec un processus qu'on appelle parfois de "Loi négociée" :

- D'abord une négociation des partenaires sociaux et un Accord National Interprofessionnel (ANI) ;
- Et ensuite une loi qui transcrit.

C'est bien ce processus là qui a été suivi à partir de la fin 2007 et jusqu'à la Loi de novembre 2009.

Il y a donc eu une pré-pré-négociation ou une pré-pré-concertation :

- A la fois au Conseil d'Orientation de l'Emploi (COE) dans un groupe spécial qui était présidé par Pierre Ferracci ;
- Puis, compte-tenu de ce qui était ressorti de cette concertation, c'est-à-dire des enjeux complexes, beaucoup de points qui méritaient des travaux approfondis : un groupe multipartite présidé par le même Pierre Ferracci. "Multi", c'est, pour aller vite : patronat, syndicat, région et Etat, quatre parties.

Et ensuite seulement, la négociation a débuté à l'automne 2008. Avec entre les deux, à la charnière entre la pré-négociation et la négociation, un document d'orientation du gouvernement, prévu par la Loi de 2007. Un document qui indiquait les priorités du gouvernement à l'époque et dans lequel transparaissaient un certain nombre de points qui ressortiront dans la façon dont la Loi a transposé l'accord

L'idée partagée par toutes les parties :

Avant de présenter les principaux enjeux et points de négociation, points de divergence entre les parties principales, il y avait un pré-supposé qui était partagé par tout le monde, par ces 4 parties. L'idée peut sembler aujourd'hui absolument évidente tellement elle est entrée dans les esprits. C'est l'idée que : Pour sécuriser les parcours professionnels, la formation dite tout au long de la vie est une ressource essentielle voire la ressource principale ou la garantie principale.

Cela ne va pas de soi, on pourrait penser à d'autres sources pour sécuriser les parcours, en complément de la formation, mais là c'était bien l'idée. La ressource principale est la formation professionnelle et cela s'inscrit dans le référentiel de flexisécurité, le mot d'ordre de l'apprentissage tout au long de la vie.

Un jeu à trois acteurs :

Pour essayer de dégager quelques grands enjeux, même si c'est très simplificateur voire un peu simpliste, on peut aborder la question en regardant le processus de pré-négociation, puis de négociation, comme un jeu à trois. Et c'est toujours plus compliqué à trois : Région, Etat et partenaires

sociaux (mis tous dans le même sac mais plus exactement : il s'agit du régime paritaire de la formation professionnelle).

De fait ceux qui ont participé à ces pré-débats ont pu constater qu'à certains moments cruciaux, les partenaires sociaux dans leur ensemble bien qu'il y ait 8 organisations (3 patronales et 5 syndicales) ont présenté un "front uni" sur certains points parce que ce qui était en jeu était sinon l'existence, au moins les principes fondateurs du régime paritaire avec ses mécanismes d'obligation légale, de financement, de mutualisation, etc.

Pour essayer de repérer les enjeux du jeu à trois, nous allons observer les acteurs deux à deux :

- **Etat – Région :**

Le premier couple Etat-Région, finalement, ne transparaît pas beaucoup dans le produit final, dans la Loi, puisque elle-même transcrit un accord entre partenaires sociaux. Et pourtant, cela a été politiquement quelque chose qui a beaucoup pesé sur la façon dont cette Loi a abouti.

La région est, au fil du temps, devenue de plus en plus compétente en matière de formation professionnelle, pour couvrir aujourd'hui pratiquement l'ensemble du champ de la formation professionnelle en terme de public.

Pour autant, à travers les compétences emploi, l'Etat garde des compétences très importantes dans ce champ notamment à travers aujourd'hui le Pôle Emploi. La fusion est venue renforcer d'une certaine façon ce qui reste de compétences centrales dans ce champ.

Il y a aujourd'hui une imbrication plus forte entre politique d'emploi et politique de formation professionnelle. Il y a donc cette compétence régionale mais il y a aussi des compétences de l'Etat en région. Il suffit de penser au recteur, au poids de l'offre de la formation initiale, le fait que les recteurs sont signataires du CPRDF, ...

Il y a une répartition des compétences qui est loin d'être simple quand il s'agit de mettre en œuvre des politiques régionales ou régionalisées d'emploi-formation.

Ainsi, une des questions principales est la suivante :

Est-ce que l'on approfondit la décentralisation ? Est-ce que l'on tire pleinement les conséquences des différentes Lois qui ont fait de la région l'acteur central en matière de formation professionnelle ? Est-ce qu'on traverse complètement la rivière puisque l'on est encore au milieu du gué ? Ou bien est-ce que l'Etat reprend la main ou reste au moins un acteur par définition central et important ?

Cette question est tout à fait présente et actuelle.

- **Etat - Système paritaire :**

Le deuxième couple est celui formé par l'Etat et le système paritaire, et les partenaires sociaux en tant que gestionnaires du système de la contribution légale, de la mutualisation.

On a en France depuis 1971, un système très particulier qui a un caractère mixte : il y a une obligation légale de financer qui est de nature fiscale. Qui dit fiscalité dit fonction régaliennne, puissance publique, contrôle. Il y a de nombreux rapports, y compris encore hier, de l'Inspection Générale des Finances sur la façon dont les OPCA collectent... Et en général ces rapports disent qu'ils font ça très mal.

Il y a donc cette dimension fiscale du système. En même temps, depuis le début, depuis 1971, il existe cette délégation de la recette fiscale aux partenaires sociaux au travers d'une gestion paritaire, la mutualisation, etc. Puisque, vous le savez, on s'acquitte en dépensant et très rarement en versant au trésor public.

Cette sorte d'ambiguïté a été un des fils rouges, et reste un des fils rouges, aujourd'hui, à travers notamment des questions comme : Est-ce qu'il faut garder une obligation légale ?

La réponse est oui, vous l'avez vu, l'accord ne touche pas du tout à cela et la loi non plus. Mais la question a été ouvertement posée et dans la pré-négociation, on s'est demandé s'il ne fallait pas passer à une obligation conventionnelle au moins pour certaines parties. Certains vont plus loin parfois en disant : Est-ce qu'il ne faudrait pas, puisqu'on parle de sécurité professionnelle ou de sécurité sociale professionnelle, est-ce qu'il ne faudrait pas passer à un régime qui ressemblerait à un régime de sécurité sociale, c'est-à-dire avec un système de cotisation ?

Evidemment, la réponse à ces questions a des implications qui sont très fortes sur la maîtrise des fonds, la stratégie, la gestion du système. Donc autant de questions qui étaient présentes même si on n'en voit pas beaucoup l'écho dans les textes qui vous ont été présentés.

Enfin, un enjeu très prosaïque, mais qui a son importance surtout en période de déficit budgétaire et de contraintes, c'est la tentation pour l'Etat de regarder le système comme un système où il y a un gros trésor caché. On a beaucoup parlé de ces fameux 27 milliards, sur les 27 il n'y en a que 12 et demi ou 13 qui proviennent de l'obligation de financement des employeurs. Mais c'est quand même la moitié.

Dans les années qui précèdent l'accord, les gouvernements successifs ont plusieurs fois puisé, en s'appuyant sur le caractère ambigu de la ressource, dans les excédents du FUP pour financer des mesures de politique d'emploi de l'Etat.

Il me semble donc évident que c'était aussi une des arrières pensées dans la négociation.

Sur le fond, il se pose une question sur le degré de décentralisation des politiques d'emploi-formation. La question principale est :

Dans un régime, dans un paysage, où il existe à la fois la puissance publique qui intervient au plan central et régional, et la puissance paritaire d'ordre professionnel, comment prendre en charge l'intérêt général ? Comment produire du bien public, en l'occurrence avec une priorité emploi fortement affirmée ? Et la crise rend cette question encore plus chaude politiquement. Comment produire avec des acteurs qui ont des logiques de fonctionnement et des légitimités aussi différentes ?

- **Région - Système paritaire :**

Dernier point, la troisième partie du triptyque dans les relations de couple : Région-Système paritaire. Ici, les questions sont du type :

Comment les partenaires sociaux existent-ils au plan régional, tout simplement en terme d'implantation, d'importance des troupes syndicales ou patronales ?

Quelles sont les bonnes instances d'expression des responsabilités paritaires en région ?

On a beaucoup parlé dans les pré-négociations des COPIRE, de ces Commissions paritaires régionales. Il était question aussi de créer des pôles paritaires dans certains syndicats comme la CFDT par exemple. "Pôle paritaire" ou "Pool paritaire", peu importe, c'est-à-dire une représentation ad hoc des acteurs paritaires sur les questions d'emploi-formation qui prennent en charge aussi bien l'assurance chômage que la formation professionnelle.

Il y avait aussi derrière, dans cet enjeu, la question du croisement branche et territoire :

Comment les partenaires sociaux sont présents en région ? Comment peut-on croiser des logiques et des actions de branches, de filières, de métiers, avec des OPCA de branche rarement implantés de façon territoriale, avec des logiques territoriales puisqu'il existe au moins deux grands OPCA, sans parler de ceux qui s'occupent du CIF, deux grands OPCA territoriaux interprofessionnels : AGEFOS PME et OPCALIA ? Cela est d'ailleurs en soi un enjeu inter-patronal entre la CGPME et le MEDEF.

Enfin, se pose une troisième sous-question :

De quels outils disposent un conseil régional ou une direction de la formation en région, au sens collectivité territoriale, pour piloter la formation professionnelle en sachant que le financement est majoritairement un financement paritaire et les fonds des conseils régionaux sont inférieurs globalement aux fonds mobilisés ou mobilisables au titre de la formation continue par les partenaires sociaux ?

Est ce qu'il fallait des Conventions d'objectifs et de moyens ? Des conférences de financeurs ? Comment trouver cette articulation entre pouvoir politique régional et institution paritaire en région ? Et de quel levier dispose le Conseil régional pour faire ?

Pour terminer, un élément a pesé dans la pré-négociation :

Il pouvait y avoir de la part des partenaires sociaux, et c'est une façon édulcorée de voir les choses, une tentation de jouer la centralité par rapport aux régions. Au fond, la logique jacobine, ou descendante ou centralisatrice, pouvait être partagée en partie par les partenaires sociaux, ne serait-ce que parce qu'ils se sentaient un peu faibles en régions. On pouvait donc, sur certains sujets, avoir des alliances tactiques, ponctuelles ou passagères Etat-Partenaires, je ne dirai pas "contre les régions", mais en tout cas "face au pouvoir régional", au pouvoir de la collectivité régionale.

Le processus de réforme (suite) :

Thierry Colomer

Je vais reprendre sur les propos de Jean-Louis Dayan, puisque l'on a participé de près à ces discussions. Je voudrais juste, quitte à revenir en arrière, redonner les éléments de contexte au départ :

On est en 2008, il y a quelques littératures sur les systèmes de formation professionnelle, les mots qui reviennent, et c'est ainsi que les groupes de réflexion se construisent, que la pré-négociation commence, les mots qui reviennent sont : Le système de formation est complexe, cloisonné, inégalitaire, inefficace. Le système est à bout de souffle et le gouvernement dit qu'il faut réformer ce système à bout de souffle, il faut le décroisonner, le simplifier, le rendre plus efficace.

C'est comme ça que démarre la discussion sur la réforme du système de formation professionnelle.

Et s'il y a unanimité des partenaires sociaux, c'est bien sur le principe de dire : "Attendez, à bout de souffle peut être pas..." Annie Thomas avait cette expression qui disait : "Il faut peut être trouver un nouveau souffle, mais à bout de souffle, c'est peut être un peu excessif". On a réformé le système en 2003 et c'était à l'initiative des partenaires sociaux, laissons-nous évaluer le système tel qu'on essayé de le ré-architecturer en 2003 pour en tirer les enseignements et continuer à avancer.

Sur les couples Etat-Région, ou Partenaires sociaux-Région, on a eu effectivement des positions à géométrie variable.

Les zones de consensus ont été bien rappelées :

- Positionner l'individu au cœur du système, travailler sur les deux aspects : sécurisation des parcours professionnels, l'individu acteur. Cette notion est importante et est d'ailleurs reprise dans le préambule de l'accord de janvier, des éléments qui sont très marqués.

- Et en même temps et simultanément, travailler sur la formation comme investissement porteur de compétitivité pour l'entreprise.

Le système formation doit donc intéresser les deux parties : l'individu et l'entreprise.

Ce sont là des éléments qui sont dans le préambule de l'ANI et que l'on peut donc retrouver dans la déclinaison de la Loi.

On a peu commenté le fait que le plan formation de trois parties est réduit à deux. Cela est une zone de consensus, trois catégories, on n'arrivait pas à le faire et cela compliquait la mise en œuvre. Tout le monde était d'accord pour dire cela.

L'individu acteur tout le monde dit oui : il faut que l'individu soit acteur et on le retrouvera dans les accords qui se déclinent...

Par contre, la responsabilité de l'employeur lors de la proposition d'action de formation à destination de l'individu, est une position des organisations syndicales de salariés qui est très forte. Elle sous-tend : "Attention, l'employeur est tenu d'assurer l'employabilité".

Que l'individu soit à l'initiative, puisse être acteur au sens de : "je demande à", "je m'intéresse", "je fais la proposition à mon employeur", d'accord. Mais il ne s'agit pas de renverser la responsabilité et de dédouaner l'employeur de sa responsabilité dans le maintien de l'employabilité.

Il y a eu des débats assez forts et une ligne de partage qui est très prégnante dans le système formation professionnelle à l'intérieur de l'entreprise.

Dernier point, sur l'obligation légale : Est-ce que dans un système qui prévoit une participation du système de production à hauteur de 1,6 % et où ce qu'il est constaté ce sont des dépenses moyennes de l'ordre de 3,2 % de la masse salariale, est-ce qu'il est aujourd'hui complètement indispensable de maintenir une obligation légale ?

Le débat de fond était plutôt sur : Non pas forcément, mais si on peut passer vers un système notamment d'obligation conventionnelle, c'est-à-dire laisser les branches discuter de ce qui est bien ou pas bien dans leur environnement, la contre-partie serait sans doute de pousser à la négociation du plan de formation à l'intérieur de l'entreprise. Plan qui n'est pas négocié aujourd'hui. On a une information-consultation qui est plus ou moins développée et poussée selon les entreprises et les pratiques. Une des idées mises en discussion était : on pourrait essayer de pousser à la négociation du plan de formation, rattacher notamment à la négociation qui doit se tenir sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Cela dit les partenaires sociaux étaient quand même assez lucides sur le faible impact que la Loi sur la GPEC avait eu. L'obligation d'ouvrir une négociation dans les entreprises de plus de 300 en terme de finalisation d'accords, que ce soit des accords plutôt vertueux de GPEC.

Le processus de réforme (suite) :

Jean Marie Luttringer

Sur le processus, des éléments complémentaires à ce qui a déjà été dit, ou alors des redites sur certaines choses dites mais qui permet de mieux les souligner :

L'intention politique et le compte individuel de formation :

Je placerai le processus de réforme au moment de la campagne des présidentielles. Puisque tous les candidats se sont saisis de la question de la formation comme enjeu politique, de haute politique, ce n'était pas seulement un enjeu de politique de formation, de négociation collective, mais c'était un enjeu de politique nationale. Le Président de la République, alors candidat, s'était prononcé sur : "le système à bout de souffle", "le système à la dérive", "la gabegie financière", "on allait voir ce qu'on allait voir", et on allait changer profondément le paradigme de tout ça et "ouvrir un compte individuel de formation pour chacun d'entre nous".

C'est-à-dire que le système de régulation par la négociation collective, par la gestion paritaire, par tout ce qui rendait les choses complexes pour des non spécialistes, allait être balayé. Et on allait instrumenter chaque personne, "solvabiliser" chaque personne pour qu'elle soit en mesure d'acheter au moment où elle en a besoin des prestations de formation.

Cette idée était inspirée, à l'époque, de la période "américaine" du Président de la République : c'était avant la crise, c'était inspiré de l'approche ultra-libérale. Maintenant, à la lumière de la crise, il est intéressant de voir si ce modèle pourrait fonctionner ou pas ou si les amortisseurs sociaux qui sont mis en place actuellement à l'occasion de la formation par la régulation collective ne fonctionnent pas mieux.

Dans tous les cas, il y a une question de fond dans le processus, c'est l'affichage d'un objectif qui était un compte individuel pour tous et qui a été relayé très fortement par le sénateur Carles dans son rapport. J'ai eu l'occasion de faire pour ce sénateur, à sa demande, un séminaire au Sénat et une étude européenne sur "C'est quoi aujourd'hui les pratiques du compte individuel ?". En effet, l'intuition tout le monde la trouve intéressante. Le rapport à la formation, c'est d'abord un rapport individuel, personnel. Autant le travail peut être prescrit, autant la formation ne saurait être prescrite. Il y a un acte fondamental de liberté dans le rapport à l'acte de se former, à l'acte de s'éduquer. Et donc pour la personne au centre, cela a un sens profond et je suis persuadé que dans les réformes à venir on arrivera sans doute à progresser dans cette voie.

Donc, il y a là un point de départ du processus de réforme. Or, lorsque l'on regarde le résultat aujourd'hui du compte individuel : zéro, il n'y en a pas. Il y a une tentative d'utilisation du DIF à travers la portabilité pour aller vers l'idée du compte individuel. Mais en réalité cette idée ne s'est pas traduite dans le système financier, ni dans le système juridique, ni dans le système de gestion, ni dans le système d'offre.

Voilà un premier point dans le processus qui est un échec manifeste d'une intention politiquement affichée au plus haut niveau mais qui reste quelque chose, qui reste dans le paysage et qu'il faut continuer de travailler.

Le processus de Loi négociée issu de l'histoire du CPE :

Deuxième remarque non pas sur le Président de la République mais à propos du Conseiller prud'hommes de Longjumeau, un représentant employeur de l'économie sociale d'origine CGT. A propos du CPE, il avait jugé que ce que le 1^{er} ministre de l'époque, M. Villepin, avait décidé par voie de décret, c'est-à-dire que les jeunes pouvaient être embauchés et licenciés sans la moindre justification, que tout cela était contraire aux principes fondamentaux du droit en tant que tel. Et il a eu raison puisque aussi bien l'Organisation Internationale du Travail, que la Cour de Cassation l'ont suivi sur ce sujet, ainsi que le Président de la République de l'époque qui a fait inscrire à l'article 1^{er} du

code du travail, sur le dialogue social, que dorénavant on ne peut plus toucher au code du travail par voie de décret ou par intervention législative intempestive. Il y a nécessairement une procédure de concertation préalable qui peut déboucher sur une négociation interprofessionnelle au niveau national. C'est donc ce mécanisme qui a fonctionné et qui a fait que les annonces politiques qui avaient été faites au plus haut niveau et donc une réforme à la hussarde, au galop, n'a pas pu fonctionner. Les partenaires sociaux ont dit : "On va se serrer les coudes et l'autonomie qui est la nôtre, on refuse de se la faire enlever".

C'est ainsi un deuxième élément dans le processus de réforme. Il vient de la manifestation des jeunes et des étudiants contre le Contrat Première Embauche. Et tout ce qui en a découlé après est maintenant enraciné comme principe de régulation, comme le fronton du code du travail sur le sujet. Cet élément du processus de réforme suppose qu'à partir du moment où l'accord est négocié et signé à l'unanimité par tous les partenaires sociaux, il est politiquement impossible de ne pas transposer cet accord. Le Conseiller Social du Président de la République devrait sinon immédiatement démissionner et ne pourrait plus faire valoir Raymond Soubis en tant qu'orfèvre en matière de dialogue avec les partenaires sociaux...

A partir de là, la décision est donc de transposer l'accord dans la Loi. Et lorsque l'on regarde les travaux parlementaires, quand un parlementaire veut faire avancer une idée, la ligne politique permanente était : "Je suis élu au suffrage universel, la Loi ce n'est pas nous qui la faisons, on n'est pas les godillots des partenaires sociaux, on n'est pas en train de transposer mot à mot ce qu'ils nous ont dit".

Et pourtant, la politique c'était celle là. On retrouve l'essentiel de l'accord interprofessionnel transposé dans la Loi. Ce qui pose un vrai problème, on ne peut pas demander aux élus de la Nation simplement de transposer un accord qui a été négocié par les partenaires sociaux, au niveau interprofessionnel certes, mais avec un vrai problème : c'est que tout le patronat non MEDEF ni CG-PME, ni UPA, c'est-à-dire aussi bien agriculture, économie sociale, etc. n'est pas présent dans ce processus. Et ils considèrent, à juste titre, qu'il s'agit d'un véritable déni de démocratie d'élaborer une Loi à partir d'un accord qui n'a été négocié que par une certaine partie des organisations patronales.

Bref, l'accord a été transposé avec les problèmes de fond sur la manière d'élaborer le droit que je viens d'évoquer. Et dans la Loi on trouve alors d'autres éléments qui ont été rajoutés et qui n'ont rien à voir avec la négociation interprofessionnelle.

Alors pourquoi fallait-il transposer cet accord ? Pour une raison de fond, et c'est le talon d'Achille de tout notre système de formation, c'est la qualification de la ressource.

Tout le système est financé, s'agissant des entreprises, par une contribution de nature fiscale.

Or, le droit fiscal suppose nécessairement le passage par la Loi. Et si vous lisez la Loi, c'est en fait une véritable pompe à finances, à chacun des articles, on greffe la possibilité de financer tel ou tel dispositif. Ce qui rend la Loi très difficile à lire, avec une grande technicité en raison de l'impact fort des questions fiscales.

Ce qui renvoie à un débat que l'on pourrait avoir plus tard : Est-ce que l'on peut passer du fiscal au conventionnel ? En tous les cas, si un jour on veut faire un compte individuel, c'est nécessairement par un système de cotisation et par le passage au conventionnel comme les retraites complémentaires. Et c'est absolument impossible de le faire avec le système de financement actuel. Donc le blocage du passage sur le compte individuel résulte notamment de la question de la qualification de la ressource fiscale.

Autre élément dans le processus, c'est quelque chose qui va s'engager maintenant, puisqu'il n'est pas terminé, c'est la négociation de branche. Au moment du débat préparatoire à la réforme, les plus hauts responsables des pouvoirs publics, aussi bien dans l'administration à la DGEFP, au cabinet de Mme Lagarde, et ailleurs, il y a eu des grandes déclarations disant : Il faut scier les branches, il faut faire la peau aux branches, c'est le cloisonnement c'est parce qu'il y a des branches professionnelles qui captent tout cet argent. Résultats des courses : zéro. Il y a évidemment une logique de branche et une logique interprofessionnelle et une logique territoriale : il y a là une question dans le fond mais qui renvoie à notre système de relations professionnelles. Il est évident que l'on ne peut pas modifier le système de relations professionnelles simplement parce que l'on veut réformer la formation. C'est d'ailleurs tout la difficulté de la réforme de la formation. La formation n'est pas un objet à part entière, ce n'est pas une fin en soi, ce n'est pas une finalité, ce n'est pas du tout comparable à la formation initiale et à l'éducation. C'est un moyen au service de 10 000 objectifs divers et variés et donc c'est

toujours à l'interface de quelque chose que se trouve placée la formation : la compétence des salariés, la compétitivité de l'entreprise, le développement personnel, le développement territorial. Et pour réformer la formation, il fallait aller d'abord réformer les collectivités territoriales, il fallait d'abord réformer le dialogue social, il fallait d'abord réformer le financement des organisations patronales et syndicales, il fallait d'abord réformer je ne sais quoi d'autre... C'est une tâche particulièrement compliquée si on la prend comme une totalité, comme une fin en soi.

Dans le processus, l'un des éléments importants qui va se déployer maintenant, c'est la négociation de branche sur les priorités, les objectifs et les moyens. En tous les cas, les partenaires sociaux à travers le droit des salariés à la négociation collective, au niveau des branches, au niveau interprofessionnel, etc., à travers la gestion paritaires, sortent consolidés de cette épreuve, même si la suspicion de l'Etat ne s'exerce pas sur le contrôle à proprement parler de la négociation, mais sur le contrôle des 6 milliards gérés paritaires. Et là, il y a une suspicion forte qui demeure à l'issue de ce processus.

Le processus de réforme (suite) :

Jean-Louis Dayan

Juste un mot sur le compte individuel : C'est vrai que c'était quelque chose de très présent dans le débat politique et dans les pré-débats dont l'on a parlé, et qui a totalement disparu. C'est aussi finalement, malgré la campagne présidentielle, parce que ça n'a pas été porté politiquement par personne en fait, et pas par l'Etat en premier. En dehors du sénateur Carles. Mais cela n'a pas été repris par le gouvernement à ce moment là.

Cela peut être assez étonnant. Cela peut être tout simplement parce que cela coïncidait avec le moment où le ministère de l'emploi était rattaché au Ministère de l'économie, et personne ne portait cela politiquement dans l'appareil gouvernemental.

Le processus de réforme (fin) :

Thierry Colomer

A propos des différents couples, dans le cadre des groupes de travail, des groupes de préparation, l'Etat n'a pas fait une démonstration forte et puissante d'une position très affirmée, très claire et très pro-active dans les débats. Ils ont même souvent été interpellés et par les régions et par les partenaires sociaux de façon très homogène sur la question "Vous attendez quoi, vous voulez quoi ? Et il y avait très clairement peu ou pas de ligne directrice de la position de l'Etat.

Je voudrais juste rebondir sur le principe des rôles :

L'accord national interprofessionnel et la Loi sont moins spectaculaires que l'accord de 2003 qui était, en terme de communication, avec la création du Droit Individuel à la Formation, quelque chose de très porteur, qui faisait avancer un certain nombre de choses.

Pour autant, la création du Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels, avec le principe de dire les branches, la formation professionnelle, vient sur le champ des demandeurs d'emploi, tel que c'était prévu dans l'accord national interprofessionnel sur la modernisation du marché du travail, est une véritable avancée forte de la part des partenaires sociaux.

C'est dire : On va s'occuper des personnes qui sont en rupture d'emploi ou qui sont menacées dans leur emploi. On a un élément qui semble être assez structurant dans l'évolution de l'architecture du système de formation.

- Actes du colloque -
Réforme de la formation professionnelle :
3 décembre 2009 - Matin

Le système d'acteurs produit : quelle architecture ?

Le système d'acteurs produit : quelle architecture ?

Jean-Marie Luttringer

Après avoir évoqué le processus de la réforme et les enseignements que l'on peut en tirer, un mot d'introduction au débat et à nos échanges sur le produit.

Le système, "à bout de souffle et à la dérive", reste entier. L'architecture du système telle qu'elle résulte de l'accord et de la Loi de 1970, modifiée à de nombreuses reprises, cette architecture reste la même. Avec des inflexions relativement importantes de-ci de-là et donc tout l'art de nos interventions et de la réflexion des acteurs sera de voir où se situent les inflexions et qu'est ce que cela modifie dans le cadre d'action qui résulte désormais de cette Loi.

Sont maintenus dans leurs principes, s'agissant d'abord de l'entreprise :

L'entreprise est tenue de verser une contribution :

- dont le quantum n'a pas été modifié, c'est 1,60% de la masse salariale,
- dont la nature n'a pas été modifiée, cela reste une contribution fiscale
- dont les modalités pour faire elle-même ou verser à l'OPCA, à un organisme extérieur, ou acheter elle-même la formation n'ont pas été profondément modifiées.

A cet égard ce qui a été modifié, c'est simplement le 13%, la contribution de solidarité qui est versée à un organisme paritaire national interprofessionnel. Mais cet argent est en principe redistribué à l'intérieur du système pour un public de personnes plus éloignées de la qualification en situation plus fragile. Donc, c'est un mécanisme de solidarité et interprofessionnel, et les ressources que versent les entreprises peuvent leur revenir en fonction des objectifs ciblés.

Il y a évidemment une inflexion mais sur le fondement il n'y a rien de changé.

Toujours pour l'entreprise, s'agissant de son obligation de consultation du Comité d'Entreprise, organismes de gestion collective, lorsqu'il y en a un, en fonction de la taille de l'entreprise, rien n'a changé non plus : on reste dans le mode consultatif, on a jamais franchi le rubicond d'une co-gestion ni d'une obligation de négociation de l'entreprise et d'ailleurs sur ce sujet, on va avoir un échange : Je ne suis pas d'accord sur l'idée qu'il faudrait créer une forme d'obligation de négociation de la formation à l'intérieur de l'entreprise.

Donc rien de changé s'agissant du comité d'entreprise, on est allé depuis 30 ans, il y a un luxe de procédures de consultation, on ne peut pas aller plus loin dans la procédure ou il faudrait aller sur la co-décision, ce qui est le cas en Allemagne par exemple : On ne parle pas de la co-gestion économique mais de la co-décision. Les entreprises allemandes n'ont pas d'obligation de financement fiscale, mais, la formation fait partie de la co-décision au sein du conseil d'entreprise. Et par ailleurs, les entreprises préfinancement la formation et peuvent ensuite l'imputer sur leur contributions sociales. Donc, la régulation sociale sur la formation fonctionne dans l'entreprise sans s'appuyer sur le bras armé du Fisc pour avoir un objet de délibération.

Rien de changé de ce côté, sauf les catégories du plan.

En revanche, ce qui n'est pas écrit dans un article de la Loi, mais qui résulte d'une lecture systémique : il y a des changements profonds qui ne résultent pas seulement de cette Loi mais également des Accords modernisation du marché du travail, GPEC, formation.

Les obligations non pas de financer mais les obligations de procédure auxquelles les entreprises sont soumises pour créer un contexte permettant le maintien et la garantie de l'employabilité des salariés.

Et ceci s'appuie moins sur la Loi que sur la jurisprudence. La Cour de Cassation a pris une décision qui est exemplaire de cela. Un salarié ayant 20 ans d'ancienneté dans l'entreprise a été licencié pour inadaptation, insuffisance professionnelle, il a fait valoir qu'en 20 ans aucune formation ne lui a été proposée et la Cour de Cassation a dit que l'employeur non seulement n'avait pas respecté son obligation de garantir permettre l'adaptation au poste et l'évolution de l'emploi du salarié par des mesures appropriées. Le motif du licenciement n'est ni réel ni sérieux mais encore il y avait un préjudice supplémentaire pour le salarié le risque de se son employabilité etc. et le fait que la responsabilité se trouvait reportée sur la société qui par des fonds collectifs, l'assurance chômage, la va payer tout ça.

Et donc quand on regarde ça sous cet angle et quand on regarde les procédures de l'entreprise s'agissant de la gestion individuelle et ce que elle doit mettre en œuvre il y a l'entretien et pour le DIF par exemple l'obligation de trouver si possible un accord avec le salarié. Toute demande de DIF suppose une relation procédure de discussion : il y a un accord et un désaccord,

Il y a l'entretien professionnel, le bilan d'étape, le bilan et les entretiens pour les seniors

Et quand on regarde tout cela, cela commence à ressembler à la médecine du travail : des passages obligés ou l'employeur la hiérarchie le salarié voient où il en est de sa compétence de son niveau de capacité à s'adapter évoluer, etc.

Et s'il ne respecte pas ces procédures le risque n'est pas que le service du contrôle vienne dire "ce n'est pas imputable", le risque c'est le risque judiciaire. L'entreprise a intérêt à s'assurer financièrement contre cela notamment en versant éventuellement des contributions complémentaires à un FAF ou à un OPCA. C'est là où je vois une nouveauté, une dynamique intéressante et la "procéduralisation" des relations entre l'employeur et le salarié pour garantir pour éviter le risque d'"inemployabilité" et donc là c'est une modalité d'application GPEC à titre individuel.

Il y a là une piste qui mérite d'être approfondie et la loi a apporté des choses dessus notamment en parlant du droit à l'évolution professionnelle des salariés tout au long de la vie, en mettant l'accent sur l'orientation, il y a là des choses qui préfigurent un avenir intéressant.

S'agissant des autres acteurs, la négociation collective reste aussi bien au niveau des branches, au niveau interprofessionnel, à tous les niveaux alors que certains voulaient en supprimer mais c'était un non sens.

La gestion paritaire reste. Il y aura moins d'OPCA sans doute mais cela est une question de management des organisations. Pour toutes les structures ou organisations, il faut rechercher à un moment ou à un autre l'efficacité mais dans le principe il n'y a rien de changé, sauf la suspicion de l'Etat parce qu'il a besoin d'argent et qu'il y a là de l'argent et que l'on peut mieux organiser, mieux le contrôler.

Pour les offreurs de formation, rien de changé. Vous pouvez, vous, demain, ou bien moi, se mettre sur le marché. Le principe de liberté d'entreprendre s'applique à la formation comme à d'autres domaines. Ce n'est pas devenu une profession réglementée alors qu'il y a régulièrement des tentatives de dire qu'il faut encadrer ces professions et la réglementer. On est dans le droit commun avec une réglementation faible et avec une question importante sur laquelle il faudra revenir c'est les démarches qualité, la labellisation.

Tout le monde maintenant labellise. Il y a des labels partout. Savez-vous quel est le point commun entre un poulet de Loué, Doc gynéco, les Marais Poitevins, les pistes cyclables en Alsace et le service public régional de la formation tout au long de la vie en Poitou-charentes ? Ils ont tous un label.

Donc cela amène à réfléchir. Un label c'est quoi ? Le label est un mode de régulation au nom de la terre et des consommateurs, des usagers de l'activité de formation.

Donc rien de changé. Les régions je n'y reviens pas. La compétence de principe des conseils régionaux n'est pas mise en cause en tant que telle mais le bras de fer entre l'Etat et la Région n'a pas facilité les choses dans la dernière période.

Donc tout le système d'acteurs, négociation collective, gestion paritaire, entreprise, offre de formation, conseils régionaux, tout cela reste avec des inflexions possibles.

Le système de droit individuel des salariés : l'accès par le plan reste, le CIF reste, Le DIF reste (il y a des modifications lorsque l'on sort de l'entreprise : portabilité, mais quand on reste dans l'entreprise cela ne bouge pas), le contrat de professionnalisation reste, le contrat d'apprentissage reste.

Le système d'acteurs produit : quelle architecture ? (suite)

Thierry Colomer

Le texte qui avait pour vocation, en tous cas les ambitions initialement proposées étaient de simplifier. De ce point de vue, je ne suis pas certain que la vision du système de formation soit beaucoup simplifiée.

Pour autant, dans l'architecture même du système, et si on reprend son évolution depuis 2003, il y a de fortes évolutions dans l'approche de la formation professionnelle en France. Et la Loi, même si elle est imparfaite et pas aboutie, contribue malgré tout à faire évoluer le système.

Sur le Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours, le fait de dire l'argent du fonds qui vient de l'entreprise, qui est géré de façon paritaire peut être déployé en direction des demandeurs d'emploi ou et des salariés les plus fragiles dans l'emploi aujourd'hui, est une avancée forte du système de formation professionnelle. Cela ne veut pas dire que cela fonctionnera facilement, que cela fonctionnera bien, cela ne veut pas dire non plus que la volonté de l'Etat dans cette affaire n'a pas été en arrière plan d'essayer de récupérer la main sur une partie des fonds... Le fonds s'appelle Fonds paritaire, mais il a failli s'appeler le Fonds national de sécurisation des parcours professionnels. Il y a quand même eu quelques remontées fortes des partenaires sociaux pour revendiquer le paritarisme dans cette histoire... Mais c'est quand même quelque chose de structurant, c'est-à-dire que si on fait aujourd'hui le lien de tous les accords en essayant de la chaîner et les décrypter en faire une lecture on sent bien que l'ensemble des partenaires aujourd'hui, les partenaires sociaux, l'Etat, les Régions, sont d'accord sur un certain nombre de fondamentaux. Ils ne les déclinent pas forcément tous pareil. Mais ils sont d'accord sur l'idée de dire il faut essayer d'être le plus rationnel possible sur l'utilisation des fonds. On est aujourd'hui dans un système d'une centaine d'OPCA : On restructure, on va resserrer. Il y a des entrées un peu différentes : l'Etat dit qu'il faut contrôler, il y a une suspicion forte de gestion pas forcément très transparente. Donc, on resserre mais pour autant les partenaires sociaux, ceux qui négociaient, qui ne sont pas dans les branches; qui sont dans une vision plus élevée et qui ne sont pas forcément dans la logique de la branche qui a un outil c'est l'OPCA. On n'est alors pas forcément avec les mêmes interlocuteurs. Ils sont eux même d'accords pour dire, il faut qu'on resserre et qu'on essaye d'optimiser les fonds qu'on collecte pour plus de mutualisation en direction des besoins des salariés et de l'individu.

Tout le monde est d'accord la dessus, y compris l'Etat.

Le bon niveau d'intervention c'est le niveau territorial, c'est se rapprocher le plus possible du territoire.

Ce sont là des déclarations de principe. Dans la pratique derrière, on aurait pu avoir en architecture, et cela a été soulevé dans les débats, non pas des fonds paritaires de sécurisation des parcours mais des fonds paritaires régionaux de sécurisation des parcours. Puis que cette idée a été lancée.

Le fonds paritaire a vocation à traiter par convention avec l'Etat et à chercher des co-financements pour pouvoir intervenir sur des champs croisés territoire - branches. Qui est en capacité de financer ? D'être partie prenante ? Vraisemblablement les conseils régionaux. l'Etat sûrement avec ses déclinaisons de charte d'EDEC d'autres outils qui existent déjà. Mais les conseils régionaux voient aujourd'hui un champ s'ouvrir aussi c'est de dire Mon champ c'était les demandeurs d'emploi, je peux aujourd'hui intervenir sur des salariés fragilisés dans leur emploi et il y a un lien fort avec le développement économique et la GPEC sur le territoire.

Et c'est bien à ce niveau que cela peut se définir et se traiter.

Toujours sur l'architecture même du système tel qu'il aboutit avec la Loi, le DIF qui est un droit qui n'en a que le nom, quel droit ? Je suis salarié j'ai le droit de proposer à mon employeur : je souhaiterais suivre tel type de formation. L'employeur peut me dire "non je ne suis pas d'accord". Mon

droit s'arrête au "non" de mon employeur. Ce n'est pas nécessairement un droit, sauf le droit de dire j'aurais envie de. Mais c'est un droit un peu faible.

S'il on me dit "non" deux fois, j'ai le droit d'être prioritaire au niveau du FONGECIF, en fonction des priorités du FONGECIF. Car le FONGECIF va raisonner en fonction de ses priorités. Mon droit est assez faible finalement.

Deux réflexions par rapport à cela :

1 - Si on dit que le système est inégalitaire parce que les cadres dans les grandes villes, les grandes entreprises, ont plus accès à la formation que les salariés dans les TPE, etc. Quel sens de mettre à un même niveau d'accès à la formation facilitée pour tout le monde ? Je ne suis pas certain que cela provoque l'égalité.

2 - Si on veut effectivement faire progresser l'idée que l'individu devienne acteur et puisse discuter avec son employeur. La négociation du plan de formation, l'idée d'être dans un processus d'information/consultation qui implique la négociation des deux partenaires, des deux parties en présence, est de nature à pouvoir effectivement promouvoir l'idée que la volonté de l'individu puisse peser dans l'élaboration même du plan de formation au-delà de la simple vision du chef d'entreprise dans une vision de développement économique, de progression de la structure. Il peut aussi y avoir une mise en contrepoint de la vision du devenir de l'individu. C'est un enjeu de négociation. Qu'est ce que je mobilise comme moyen pour le développement de l'entreprise ? Pour maintenir l'employabilité de l'individu en laissant la capacité de l'individu à être acteur du système ?

C'est un enjeu de négociation que l'on peut lier, d'ailleurs, au fait de savoir s'il faut une obligation de financement ou au contraire des incitations au financement.

Le système d'acteurs produit : quelle architecture ? (suite)

Pierre Déjean

Je vais ajouter quelques mots sur l'architecture globale du système. En m'intéressant aux grands axes.

Si on parle de gouvernance, on ne peut pas dire qu'il y ait de nouvelle gouvernance, dans la mesure où la gouvernance c'est le rapport entre l'Etat, les collectivités décentralisées et les partenaires sociaux. En ce sens, on est toujours dans ce tripartisme. Finalement je m'intéresserai à deux choses : D'une part, la relation entre les partenaires sociaux pris globalement d'une part et l'Etat d'autre part. Et d'autre part la territorialisation, c'est-à-dire, la relation avec les conseils régionaux.

L'Etat et les partenaires sociaux.

Sur ce premier point, on peine à trouver une plateforme juridique correcte pour encadrer la relation entre l'état et les partenaires sociaux. Jusqu'à présent on disposait seulement de deux types d'outils juridiques : la loi et ses actes unilatéraux d'application (décrets et arrêtés) et les conventions collectives. L'Etat et les partenaires sociaux jouaient ainsi chacun dans leur camp avec leurs outils.

Or, maintenant, avec le principe de contractualisation généralisée on va acter la relation Etat-partenaires sociaux : c'est la fameuse convention cadre Etat FPSP. On constate que son objet est très ambigu ... rien d'étonnant à cela puisque apparaît avec elle une nouvelle catégorie d'actes dans le paysage binaire du droit du travail français.

On s'aperçoit alors que l'on traîne à trouver un objet correct à la convention cadre. C'est une déclinaison de l'accord des partenaires sociaux (même si déclinaison ne veut rien dire en langage juridique, "on décline", c'est un terme de management). Mais c'est peut être plus fondamentalement là le lieu où se définissent les priorités et on sent bien que là dessus l'Etat pourrait reprendre la main.

Il y a donc là un enjeu fort entre les partenaires sociaux - qui peuvent rester campés dans leur rôle constitutionnel et leur responsabilité sur l'employabilité des salariés et venir aussi dans le domaine des demandeurs d'emploi - et l'Etat qui veut aussi avoir la main.

Pour l'instant on n'a donc pas trouvé un bon outil juridique de cette partie du tripartisme.

Le niveau régional

L'autre point, c'est que ce système, est très fragile car il suppose des cohérences au niveau régional que l'on est loin d'avoir. Je vous signale que le principe du nouveau dispositif c'est que tout le monde contractualise avec tout le monde : Contractualisation généralisée à moyens constants.

Dans ce cadre, c'est juridiquement un ensemble indivisible de conventions. Ce qui est très fragile.

Et d'autre part, on ne sait pas actuellement définir la place de la Région dans cet ensemble.

Il y a une vraie difficulté et l'ambiguïté porte sur le lieu où véritablement les choses peuvent se penser : c'est le niveau régional, mais il faut composer avec les axes nationaux. On a en face des systèmes où il y a une politique territoriale d'une part, une politique nationale de branche, d'autre part, et des axes transverses avec le FPSPP et ensuite où est le lieu où se conjuguent l'ensemble ? Ce n'est pas un lieu mais plusieurs lieux au niveau régional.

Si l'on compare avec l'observation d'un immeuble, on s'aperçoit qu'un certain nombre de poutres maîtresses sont faibles.

Le système d'acteurs produit : quelle architecture ? (fin)

Jean-Louis Dayan

Je me pose la question de cette articulation entre les différents circuits, filières d'intervention au niveau territorial. Il se pose une question que l'Accord et la Loi laissent complètement ouverte, voire même la complique par rapport à avant, cette question c'est : Comment déterminer et mettre en œuvre des politiques territoriales emploi-formation ?

Prenons l'exemple concret des actions de formation plutôt pour les demandeurs d'emploi telles qu'elles pourront se mettre en œuvre à la suite du processus et avec la nouvelle Loi.

Il y a une action de formation phare dans la Loi qu'on appelle la POE, la Préparation Opérationnelle à l'Emploi : C'est un nouveau sigle, mais en réalité cela a de l'ancienneté. C'est issu de mesures qui ont porté des noms différents et qui ont toujours été portée plutôt par l'ANPE justement parce que cela consiste à identifier une offre d'emploi disponible et à former une personne au chômage de telle sorte qu'elle puisse occuper cette offre. Autrement dit c'est un cas intéressant de formation qui est situé dans un processus de pré-embauche avec une cible d'emploi prédéterminé et un semi engagement de l'employeur à l'issue de la formation.

Cette POE, 300 ou 400 heures maximum, peut être une formation relativement longue. Rappelons que la moyenne des actions dans le plan c'est 20 heures, la moyenne des périodes de professionnalisation c'est inférieur à 100 heures, dans le contrat de professionnalisation cela tourne entre 15 et 25% de la durée du contrat ...

Donc 400 heures c'est déjà quelque chose de relativement élevé.

Dans ce paysage où la région est compétente pour tout ce qui est formation des demandeurs d'emploi et où, de fait, les régions finançaient en 2008 à hauteur de 60 % les formations des demandeurs d'emploi, cela représente 600 000 actions de formation chaque année : 250 000 pour des jeunes à travers le réseau d'accueil, les missions locales, etc. et 350 000 pour des adultes demandeurs d'emploi.

La région a donc cette capacité de financement, mais aussi la responsabilité de définir les priorités régionales dans le PRDF, ou le futur CPRDF. La région a également une responsabilité en matière de régulation de l'offre dans le même cadre juridique du futur contrat de plan et une capacité de financement de l'offre "en dur" puisqu'il y a la responsabilité régionale en matière de financement des lycées, donc des GRETA, des CFA, de l'AFPA (puisque c'est maintenant essentiellement des financements régionaux qui contribuent au fonctionnement de l'AFPA, et la question du patrimoine de l'AFPA qui est en jeu), etc.

Donc beaucoup de responsabilités régionales plus le service public de formation régional qui consiste à monter une offre de parcours, c'est-à-dire de l'accueil / information / orientation jusqu'au financement de l'action de formation, en passant par la validation du projet le suivi, etc.

Dans ce paysage régional, il y a donc une forte centralité de l'acteur "collectivité territoriale".

Et puis là dessus se superpose de façon orthogonale une filière descendante à travers Pôle Emploi et à travers son vaste programme de POE. Le FPSPP, les 13% représentent de l'ordre de 900 millions

d'euros, somme non négligeable, et ces 900 millions seraient a priori affectés ainsi : 500 000 formations de salariés et 200 000 formations de demandeurs d'emploi. Cela ne viendra pas forcément en plus des actions actuelles mais cela représente un volume important d'actions, qui essentiellement vont s'appuyer sur cette POE.

Comment ce croisement entre le vertical et l'horizontal, le régional et le Pôle Emploi, va-t-il se faire ? Les instruments juridiques sont flous. La déclinaison régionale des conventions nationales on ne comprend pas très bien. Il y a aussi des instances par exemple le CCREFP. La Loi qui a créé Pôle Emploi et qui a fait la fusion, a mis en place des instances de gouvernance, un conseil régional de l'emploi et même départemental aussi.

Je ne fais que poser des questions, mais c'est aussi un choix implicite de tout ce processus de réforme : il y avait le choix entre désigner un chef de file ou laisser les acteurs en présence avec des moyens, des filières, des dispositifs, se débrouiller pour faire avec. Certains peuvent penser que finalement ce n'est pas plus mal : c'est une logique décentralisatrice d'une certaine façon ou à la fois "déconcentratrice" et décentralisatrice.

Pour moi parisien qui voit cela souvent sur le papier cela peut paraître compliqué, mais à chaque fois que je vais dans une région ou un département et que j'entends les acteurs de l'endroit s'exprimer, j'ai l'impression qu'ils se débrouillent assez bien pour faire avec, c'est-à-dire qu'ils trouvent des solutions, mais je ne parle pas des résultats des actions. Ils trouvent des solutions pour avoir des objectifs communs et mettre de l'argent en commun et de l'intelligence et des moyens pour faire ensemble. C'est sûrement une vision superficielle parce que je ne reste pas assez longtemps. Mais en tout cas c'est vraiment ce choix là qui a été fait ou plutôt ce non-choix qui a été fait : c'est débrouillez vous !

- Actes du colloque -
Réforme de la formation professionnelle :
3 décembre 2009 - Matin

La négociation et la gestion paritaire

La négociation et la gestion paritaire

Pierre Déjean

Un coup de projecteur autour de la gestion paritaire, des OPCA et des FAF, en regardant deux choses : L'objet de ces institutions à travers la réforme et leur fonctionnement.

S'il n'y a pas de nouvelle gouvernance, il y a en tout cas une géométrie qui bouge assez considérablement.

D'abord sur l'objet :

Une remarque : On est sur une "extension-expansion" de l'objet social des OPCA.

J'allais dire des FAF, je me retiens tout de suite en me disant que c'est finalement l'objet des FAF qui a déteint, dans une sorte de "copier-coller", vers les OPCA.

Extension de l'objet, c'est-à-dire "Contribuer au développement de la formation professionnelle". On est bien avancé !

En fait, il faut comprendre ces termes de manière très large, comme facteurs d'évolution fondamentale dans le sens où, "Contribuer au développement de la formation professionnelle", c'est, dans l'état actuel des choses, développer la sécurisation des parcours professionnels autant des salariés que des demandeurs d'emploi, et avec un axe, ou un lieu, que sont les TPE PME de notre tissu économique.

On s'aperçoit donc que les limites de l'action des OPCA/FAF éclatent, l'OPCA monte en amont vers la GPEC qui pourra être une GPEC individuelle et collective, il y a de l'appui à faire par l'OPCA auprès des acteurs individuels et collectifs sur une gestion prévisionnelle des projets. C'est énorme, on passe de l'idée d'un collecteur qui est ensuite quelqu'un qui valide des projets ou des financements, à une structure d'appui-conseil en matière de GPEC.

Et d'ailleurs les textes sont très clairs, il s'agit d'aider, d'appuyer - appui, accompagnement, sont les mots qui reviennent - à l'identification des compétences et des qualifications et des besoins.

Vous noterez que ce ne sont pas simplement les besoins formation qui sont en ligne de mire, ce sont les besoins en qualification, en compétences, en certification. On a donc véritablement une évolution fondamentale, qu'il faudra interroger. Il faudra surtout voir dans les années à venir et jusqu'en 2012, comment les OPCA vont s'acquitter de cette mission qu'ils réalisaient en partie déjà. Il ne faut pas dire que tout est nouveau, mais il y a des grands challenges jusqu'en 2012 avec des rendez-vous que l'on sait.

Qu'a-t-on face à nous ? Une institution de mise en œuvre d'un "droit de la professionnalisation". Ce droit de la professionnalisation dépasse le simple droit de la formation et c'est peut être une institution d'accompagnement des acteurs : l'employeur, mais aussi le salarié, "l'individu", avec des moyens mutualisés. Cet objet est un changement dans l'épure. On découvre des choses qui étaient possibles mais qu'on laissait sous le boisseau.

Evidemment, cela touche surtout les salariés des TPE et les employeurs des TPE, dans le cadre d'un processus concerté de GPEC. Et aussi le fait que les OPCA vont "débouler" et être contraints, conduits, "à débouler", sur les demandeurs d'emploi.

Alors cela aurait pu être autre chose et finalement on pourrait imaginer aussi que les OPCA auraient pu être des institutions d'assurance formation, on évoquait tout à l'heure des filiations possibles, des cousinages avec les régimes complémentaires, les Fonds d'Assurance Formation au départ

c'était cela, c'est-à-dire de la prise en charge, de la mutualisation à partir d'un risque vécu par les salariés et maintenant les demandeurs d'emploi.

Mais cela, dans un système qui était fiscalisé à la base financièrement, ce n'était guère imaginable. En tout ça on ne s'oriente pas vers cela.

Sur le fonctionnement :

C'est évidemment une ambition considérable ... à moyens constants. Tout de suite, le ballon se dégonfle un peu. Notre "législateur manager" dit "faisons des économies d'échelle, il en restera toujours quelque chose".

Le choix fait, c'est de dire : On fait des économies d'échelle, le regroupement est à l'honneur et "la taille critique" et "si on se regroupe on aura plus de moyens", sauf qu'il faudra bien gérer le conseil. Le conseiller devra gérer le conseil de salariés de TPE, de beaucoup de branches qu'il ne connaît peut être pas toujours et on ne peut pas lui en faire le reproche car on va avoir des institutions, des ensembles avec des très grands nombres de branches, de sections, etc.

Donc est-ce que le conseil ne risque pas de pâtir de la multiplicité de branches ? Cela représente tout un tas de questions.

Mais c'est tout le problème de la bonne vieille logique : Si on se regroupe en terme de moyens, on sera plus fort et plus proches. C'est peut être une logique d'entreprise, je ne sais pas si c'est une logique de mutuelle.

Les moyens donnés c'est ce regroupement avec "taille critique", des moyens juridiques étendus au niveau de l'imputabilité : les OPCA ont un champ beaucoup plus libre, ainsi que les autres sur l'imputabilité (diagnostic, certification, remplacement, accompagnement des demandeurs d'emploi, etc.).

Des frais de gestion modulés. Il y a une partie variable qui sera fixée dans le cadre de la convention d'objectifs et où on devrait pouvoir moduler en fonction de ce que les OPCA chacun dans leur pré carré ont comme difficultés et comme travail à faire. On laisse la porte ouverte à des frais de gestion modulés. Qu'est-ce que cela va donner ? On ne sait pas.

Maintenant, il y a quand même une ouverture à ce point de vue. Il faut bien qu'à moyen constant on ait quand même la possibilité de moduler ces frais de gestion.

Evidemment, pour ce faire, le cofinancement est de principe. On conventionne à tout va : Fonds Social Européen, FPSPP, Etat, Région, Collectivités locales, etc.

Ce qui d'ailleurs, finalement, fait de l'OPCA, peut être, un lieu clé de cohérence.

Si la cible ce sont les TPE, alors il faut que la mutualisation soit asymétrique et aille vers eux.

Et tout cela dans une performance et une cohérence de champ professionnel. Je souhaite "bon vent" aux OPCA parce que cela ne va pas être simple, pour les administrateurs aussi.

Sur le terrain :

Tout le problème du service de proximité, qui est un lieu clé, et le problème du conseiller de l'OPCA qui est la personne clé entre, du travail de GPEC qui est fait dans l'entreprise et l'accueil qu'il peut faire des individus (parce que c'est bien cela qu'il va falloir faire avec le DIF portable et autre) d'une part et de l'autre côté le travail en amont avec les priorités des différentes branches qu'il faudra gérer. Cela revient un peu à faire le grand écart ... En plus nous aurons le travail avec les référents Pôle emploi, avec l'ouverture vers les demandeurs d'emploi.

A la limite c'est très difficile d'avoir les moyens de ses ambitions avec des moyens constants, en tout cas l'organisation de ces ambitions.

Tout cela sera géré dans une Convention d'Objectif et de Moyens (COM) ou on essaiera de mettre les choses à plat. C'est ainsi encore dans la contractualisation, dans la relation très importante entre l'OPCA et l'Etat. C'est une autre manière de concevoir l'agrément, un agrément qui a une logique conventionnelle en arrière plan. On n'agrée pas un jour par un acte unilatéral puis on laisse l'OPCA faire jusqu'à ce que l'on annule l'agrément. On le suit à travers un appui à travers la Convention d'Objectif et de Moyen. La nature de l'agrément "*se conventionnalise*". Cela signifie que l'Etat encadre la volonté des partenaires sociaux ou en tout cas crée un organisme qui n'est ni plus tout à fait paritaire ni tout à fait autonome, qui est en même temps en liaison avec le pouvoir public, les

partenaires sociaux voient sûrement leur volonté encadrée au même temps ou ils voient leur responsabilité accrues.

La négociation et la gestion paritaire (fin)

Jean Marie Luttringer

Par rapport à l'élargissement de l'objet social, la question est celle de la fonction d'intermédiation de l'OPCA entre la demande des entreprises et des salariés, demande de conseil, de qualification et les prestataires. Est-ce que cet intermédiaire doit être neutre et totalement transparent ? Ou est-ce qu'il peut lui-même être, et dans quelles limites, prestataire de services à travers ses propres équipes ? Ou alors est-ce qu'il fait faire et qu'il finance seulement ?

En posant ces questions en réalité, on rencontre le droit de la concurrence, le droit de l'activité économique en tant que tel, qui était déjà présent dans l'activité des OPCA mais qui va se trouver renforcé par rapport à l'élargissement de l'objet social.

Je pense qu'il y a là un sujet de clarification à établir également et des risques éventuellement contentieux de prestataires de services disant "l'OPCA est un intermédiaire opaque", "il y a de la distorsion de concurrence", etc.

Il y a d'ailleurs dans la Loi des dispositions concernant les OPCA qui incitent à beaucoup plus de transparence, de publicité, d'affichage de leurs règles du jeu. D'ailleurs c'est la même chose pour les accords de branche.

Je voulais simplement donner cette orientation là : l'OPCA va aussi être aux prises avec la concurrence et le droit de l'activité économique par rapport à son identité d'intermédiation et son intervention plus forte en tant qu'éventuellement prestataire de service.