Formation professionnelle continue : une articulation des différents niveaux ?

Anne CHEVALLIER, Sophie GAUDEUL [1]

La rencontre entre la négociation collective et la formation professionnelle est relativement récente dans l'histoire des relations professionnelles en France. Avant 1970, en dehors des clauses relatives aux primes récompensant l'effort de formation des salariés ou à la reconnaissance des diplômes et des procédures de classement au sein des conventions collectives, l'activité des négociateurs était relativement pauvre.

Dans les deux dernières décennies les partenaires sociaux se sont approprié la formation professionnelle dont l'Etat leur a confié la gestion et, depuis, leur intérêt commun pour ce domaine et leur volonté de négocier n'ont pas été démentis.

Les partenaires sociaux occupent ainsi une place essentielle sinon centrale dans le dispositif de formation professionnelle continue. Non seulement les organisations patronales et syndicales sont à l'origine du dispositif actuel mais elles en assurent aussi en partie la gestion et l'évolution.

Il est remarquable de noter que contrairement aux autres thèmes des relations professionnelles, les différentes lois sur la formation professionnelle continue ont toujours été précédées de la conclusion d'un accord national interprofessionnel et ce, depuis la première loi de 1971 précédée par l'accord du 9 Juillet 1970, un des résultats importants des mouvements sociaux de 1968, marquant l'ouverture d'une époque de négociation collective fertile en avancées pour les salariés. Mais pendant plus de dix ans, la négociation en la matière relève du seul niveau interprofessionnel. Elle a pour objet

1. Chargées d'études à l'Observatoire des relations professionnelles et de l'innovation sociale.

la construction du système, de ses règles de financement, tandis que jusqu'au milieu des années 80, la négociation de branche et d'entreprise demeurent modestes, aussi bien sur le plan quantitatif que qualitatif.

En matière de formation, l'implication des partenaires sociaux revêt des modalités différentes selon qu'ils agissent au niveau des branches ou à celui des entreprises. Il faut attendre 1984 pour que la négociation relative aux objectifs et aux moyens de la formation devienne obligatoire au niveau des branches.

Les lois Auroux, relayées par les lois Rigout pour ce qui concerne la formation professionnelle, vont en effet faire de la formation un objet obligatoire de négociation au niveau des branches selon un rythme quinquennal (article L.933.2 du code du travail), obligation transférée à l'entreprise à défaut de négociation de branche.

La négociation de branche concerne aussi bien la définition des normes et des orientations en terme de politique de formation que les règles de gestion des fonds qui doivent être consacrés à son financement (taux de cotisation, mise en place d'organismes de collecte et de gestion paritaire...).

Au niveau de l'entreprise, la loi a en revanche confié aux comités d'entreprise le soin d'intervenir sur les choix de la politique de formation. Ces derniers sont consultés sur les orientations de la formation continue dans l'entreprise et donnent un avis sur l'exécution du plan de formation de l'année précédente dont l'initiative relève des seules prérogatives patronales. Si les institutions représentatives élues du personnel demeurent centrales dans l'intervention des représentants des salariés sur la formation, la négociation avec les organisations syndicales peut néanmoins trouver sa place dans les entreprises.

Quoiqu'il en soit, s'interroger sur les moyens d'articulation entre les différents niveaux en matière de formation professionnelle continue conduit à se pencher sur des modalités d'articulation autres que celles qui existent au niveau de la seule négociation collective, au sens juridique du terme.

La formation professionnelle se caractérise en effet par une multiplicité de lieux de production de normes, depuis la loi jusqu'aux politiques de formation décidées par les entreprises en passant par les accords nationaux interprofessionnels, les accords de branche et le relais des instances paritaires nationales ou professionnelles. Ces différents lieux de production de normes s'articulent également avec un dispositif de gestion des fonds de la formation, actuellement en pleine mutation.

L'étude des relations entre négociation collective et formation professionnelle fait apparaître au-delà d'un consensus autour de l'enjeu formation-emploi-qualification, une articulation entre niveaux de négociation souvent hésitante, pour ne pas dire défaillante. Ceci s'explique d'abord par

les limites associées au rôle des branches elles-mêmes mais surtout par la diversité des acteurs, de leur nature et de leurs rôles.

La formation professionnelle est en effet l'un des domaines les plus pourvus en nombre d'acteurs mis en place par un encadrement légal et conventionnel. Au-delà des organisations professionnelles et syndicales, interviennent également les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) – anciennement fonds d'assurances formation (FAF), organismes mutualisateurs agréés de gestion des fonds de l'alternance (OMA) ou associations de formation professionnelle (ASFO...) – les commissions paritaires nationales de l'emploi et de la formation professionnelle (CPNE), les commissions formation des comités d'entreprise... Autant d'acteurs dont le rôle s'inscrit en dehors d'un processus de négociation (consultation, échange, gestion paritaire...) et qui peuvent malgré tout jouer un rôle non négligeable dans l'articulation entre les différents niveaux de prise de décision.

Il apparaît finalement que se pencher sur les conditions de l'articulation des différents niveaux de négociation en terme de formation professionnelle continue aboutit à observer des processus d'articulation plus complexes, d'une part entre différents niveaux de production de normes et d'autre part entre lieux de production de normes et dispositifs ou institutions de gestion qui interviennent eux-mêmes à plusieurs niveaux. Six grands types de relations peuvent ainsi être établis :

- loi / accord national interprofessionnel ;
- accord national interprofessionnel / accords de branche ;
- accords de branche / accords d'entreprise ;
- négociation / organismes paritaires de branche (CPNE, OPCA...) ;
- négociation / institutions représentatives élues dans les entreprises ;
- négociations nationales et gestion régionale de la formation.

Les modalités d'articulation entre ces multiples instances et acteurs existent mais elles restent dans l'ensemble très institutionnelles.

Quelques articulations entre différents acteurs...

Une articulation entre législateur, pouvoirs publics et partenaires sociaux fondée sur le relais accord/loi

D'une manière générale, la nécessité d'agir sur le système pour répondre à leurs propres objectifs invite les partenaires sociaux à prendre des initiatives en matière d'encadrement et de réglementation de la formation professionnelle, sans attendre tout des décisions de l'Etat.

La production conventionnelle au niveau interprofessionnel se révèle foisonnante ces vingt cinq dernières années ; elle s'imbrique avec les lois et

souvent les précède. La prédominance de la négociation collective nationale interprofessionnelle sur la législation est sur ce point remarquable.

Le premier accord national interprofessionnel conclu en matière de formation professionnelle le 9 juillet 1970 fut ensuite repris par la loi du 16 juillet 1971. Droit des salariés de s'absenter de l'entreprise pour suivre une formation, consultation du comité d'entreprise en matière de formation, financement du système par une participation des entreprises assise sur la masse salariale et création des fonds d'assurance-formation constituent les quatre grands axes de ces deux textes fondateurs du dispositif actuel de formation professionnelle continue. Ce système ne sera pas véritablement remis en cause par la suite mais sera en revanche complété et amélioré avec notamment, le principe d'un financement distinct du plan de formation des entreprises et du congé individuel de formation à partir de 1982, les premières mesures à destination des jeunes en 1983, ainsi que l'obligation quinquennale de négociation de branche en matière de formation professionnelle, en 1984.

Vingt ans après le premier accord interprofessionnel en matière de formation, les partenaires sociaux ont entrepris une refonte du dispositif conventionnel qui a abouti à la conclusion de l'accord du 3 juillet 1991, repris ensuite dans la loi du 31 décembre de la même année. Ce texte, qui reprend 19 accords et avenants précédents en les améliorant, marque la volonté des partenaires sociaux de prendre leur responsabilité dans la formation professionnelle, en intervenant notamment dans la création de titres et diplômes. Le rôle formateur de l'entreprise y est réaffirmé et certaines modalités de départ en formation précisées (co-investissement, clause de dédit formation...).

Dernier grand texte législatif intervenant en la matière, la loi quinquennale du 20 décembre 1993 dépasse largement le seul domaine de la formation professionnelle mais le volet qui lui est consacré porte sur trois grands chapitres non négligeables : la décentralisation de la formation professionnelle des jeunes, la création d'un capital de temps de formation et l'invitation faite aux partenaires sociaux de réformer, en le simplifiant, le système de collecte des fonds de la formation.

Un avenant en date du 5 juillet 1994 amorce une nouvelle évolution du dispositif en mettant en place le capital de temps de formation, en redéfinissant le réseau des collecteurs des fonds et en impulsant une réforme de l'alternance.

La formation professionnelle est le thème où l'articulation loi/négociation collective est la mieux réalisée. La reconnaissance de l'accord national interprofessionnel de 1970 dans la loi de 1971 montre que la négociation collective est source de droit au même titre que la loi.

Il semble par ailleurs que le texte d'un accord soit présenté par les partenaires comme étant plus fort qu'un texte législatif, non pas sur le plan de la hiérarchie des sources de droit, mais du point de vue de son efficacité sociale et ce, même si les textes des accords sont parfois déclaratifs ou incantatoires. Il semble en effet que beaucoup de textes, apparemment purement verbaux, ont un effet de mobilisation psychologique sur les partenaires sociaux. La signature vaut engagement moral. Cet engagement paraît dans certains cas plus efficace que des dispositifs juridiques précis et contraignants, venus de l'extérieur.

Le législateur, sur ce thème, a donné la prééminence à la contractualisation avant de confirmer par la loi, en les adoptant, les résultats des négociations [2]. La loi quinquennale de 1993 a opéré néanmoins une rupture dans cet ordonnancement, en légiférant pour la première fois sur la formation professionnelle avant la négociation professionnelle.

Lors de la rédaction des projets de loi, la traditionnelle consultation des partenaires sociaux par l'administration puis par le législateur vient encore renforcer ces modalités d'articulation. Elle permet d'aboutir à une loi reprenant largement le consensus atteint par les partenaires sociaux autour des règles qu'ils se sont fixées.

Les pouvoirs publics conservent toutefois un rôle important sur deux aspects :

D'une part, la maîtrise du financement appartient au législateur dans la mesure où la participation des entreprises au financement de la formation professionnelle est une obligation à caractère fiscal à la charge des entreprises et non pas une cotisation sociale qui pourrait être décidée par les seuls partenaires sociaux.

D'autre part, les pouvoirs publics conservent un droit de regard sur le contenu des accords par le biais de la procédure d'extension qui leur permet de ne pas rendre obligatoires à toutes les entreprises d'une branche, les dispositions d'un accord non conformes à la loi. Une convention ou des dispositions non étendues ne s'appliquent qu'aux entreprises adhérentes à l'organisation patronale signataire, ce qui réduit leur portée. Dans la pratique, la non extension, par l'administration, de certaines clauses conventionnelles peut s'analyser comme la marque d'un désaccord qui pourrait subsister entre pouvoirs publics et partenaires sociaux, à l'issue des consultations relatives au texte de loi.

Le législateur joue également un rôle d'incitation forte, au niveau interprofessionnel bien sûr, mais aussi au niveau des branches professionnelles,

2. Voir Jean-Marie Luttringer dans « L'accord national interprofessionnel du 03/07/91 relatif à la formation et au perfectionnement professionnel » Dalloz, 1991 pp. 800-860.

en fixant notamment l'obligation quinquennale de négocier dans les branches professionnelles sur une liste indicative de sujets.

On notera par contre que cette obligation de négocier ne s'applique pas à l'entreprise, résultante du choix patronal de considérer la politique de formation comme liée à sa politique économique, sujet sur lequel il refuse toute négociation, mais aussi de l'existence d'un comité d'entreprise doté d'attributions consultatives très précises dans ce domaine [3]. A ce niveau la négociation reste ponctuelle alors qu'elle est en revanche quasi institutionnalisée au niveau des branches et de l'interprofessionnel.

Une articulation entre accord national interprofessionnel et accords de branches très formelle

Initiée en 1970 par l'accord national interprofessionnel de juillet, la négociation relative à la mise en œuvre de la formation professionnelle continue s'élargit au niveau des branches dans les années 80 avec l'obligation quinquennale de négocier en la matière.

Une articulation entre le niveau national interprofessionnel et le niveau professionnel est appelée dès lors à s'instaurer. Quinze ans plus tard, l'existence de cette articulation reste cependant à vérifier.

Après avoir connu une poussée spectaculaire en 1985 (près de 120 accords) suite à la loi de 1984 relative à l'obligation quinquennale de négocier, la négociation de branche relative à la formation professionnelle est restée relativement calme dans la période 1986-1992 avec 28 accords par an en moyenne. Elle connaît un nouvel essor en 1993 (107 accords) à la suite de l'accord national interprofessionnel du 3 juillet 1991 et de la loi du 31 décembre 1991, puis en 1994-95, avec près de 300 accords conclus sur ces deux années à la suite de la loi quinquennale de 1993 et de l'accord national interprofessionnel du 5 juillet 1994.

Le rôle joué par les accords interprofessionnels et la loi en matière de politique contractuelle se voit ainsi confirmé, dès lors qu'ils mettent en place des dispositifs obligatoires encadrant la négociation de branches.

Les deux bilans de la négociation collective relative à la formation professionnelle réalisés par l'Observatoire des relations professionnelles et de l'innovation sociale en 1994 et 1995 permettent de dégager quelques caractéristiques des accords de branche conclus ces dernières années.

En terme d'articulation, on observe que la référence explicite à un accord national interprofessionnel au niveau des branches est nettement moins

3. Tant les lois Auroux de 1982 relatives à la négociation annuelle obligatoire dans les entreprises de plus de 50 salariés, que la loi de 1984 relative à l'obligation de négocier sur la formation professionnelle dans les branches tous les cinq ans, qui auraient chacune pu élargir l'obligation de négocier sur la formation au niveau des entreprises, sont intervenues alors que la consultation du comité d'entreprise en matière de formation, introduite par la loi de 1971, existait déjà.

présente dans les accords de 1995 que dans ceux de 1994 (21 % contre 60 %), ce qui ne signifie pas nécessairement une diminution de l'influence de la négociation interprofessionnelle sur les branches. Les accords conclus en 1995 sont en effet souvent des avenants ou des accords complémentaires de mise en œuvre des accords conclus l'année précédente.

S'intéresser à l'articulation des niveaux de négociation implique également de rechercher, au sein des accords, les procédures mises en place par les signataires pour accompagner la mise en œuvre des dispositions négociées. Il s'agit de repérer les procédures définies explicitement par les négociateurs, qui ont notamment trait aux moyens de suivi de l'application, mais aussi à l'articulation avec les entreprises ou aux dispositions concernant les salariés individuellement.

On observe ainsi que le nombre de dispositifs communs aux partenaires pour le suivi de la mise en œuvre des accords connaît une légère augmentation en 1995 mais reste dans l'ensemble relativement rare. En effet, 18 % des accords seulement prévoient la réalisation d'un bilan d'application un ou deux ans après la signature. Ceux qui mettent en place une commission de suivi ou qui prévoient un rendez-vous entre les partenaires restent également marginaux (6 % des accords).

On observe également que les renvois explicites au niveau des entreprises restent aussi peu fréquents en 1995 qu'en 1994. Seulement 8 % des accords précisent que la mise en œuvre de l'accord doit se faire dans la concertation entre employeurs et syndicats au niveau des entreprises. La majorité de ces accords incitent plutôt à une information ou à une discussion dans le cadre des institutions représentatives du personnel ou de leur commission de formation (42 %), et deux accords seulement ouvrent la voie à une négociation d'entreprise.

Enfin, pour ces deux années, on constate qu'un très faible pourcentage d'accords, à savoir 5 %, prévoient une information des salariés et des entreprises entrant dans le champ d'application de l'accord.

Au-delà des procédures de mise en œuvre et de suivi d'application, il peut être examiné si l'accord fait état d'un bilan ou d'une étude préalable à la négociation proprement dite.

Dans les faits, on constate que la référence explicite à de telles procédures est aussi peu fréquente en 1995 qu'en 1994, mais il est également possible qu'elles existent sans être pour autant notifiées dans l'accord. En tout état de cause, l'absence de mise à plat paritaire de la situation sur laquelle les partenaires veulent agir montre que le suivi réel de la mise en œuvre d'un accord reste problématique.

Cette faiblesse des moyens d'accompagnement de la négociation risque d'engendrer des divergences d'interprétation par la suite, dans la mesure où les partenaires n'ont pas forcément la même vision de la situation et qu'ils

ne se sont pas donné les moyens d'harmoniser leurs points de vue. Ce risque peut être atténué par l'existence de préambules d'orientation qui visent à clarifier les termes utilisés et l'esprit dans lequel les dispositions de l'accord sont arrêtées, mais ces derniers ne sont présents que dans un peu plus du quart des accords analysés (27 %).

En ce qui concerne le contenu des accords de branche, on observe depuis plusieurs années une continuité dans la prédominance des accords relatifs au dispositif de financement de la formation professionnelle continue. En 1995, près de trois quarts des accords analysés (72 %) portent en effet sur les dispositions financières et de gestion de la formation professionnelle, le plus souvent pour préciser aux entreprises la nature de leurs versements aux OPCA mis en place en 1994, tandis qu'un quart seulement des accords porte sur la fixation des objectifs de la politique de formation dans la branche.

Parmi ceux-ci, un grand nombre porte sur la création du capital de temps de formation. Les objectifs privilégiés deviennent dès lors un plus large accès des salariés à la formation, le développement des compétences et l'acquisition d'une qualification reconnue.

L'année 1995 est restée pour beaucoup centrée sur la mise en place du dispositif de gestion de la formation (dans le cadre de la réforme des organismes collecteurs), notamment par la définition des formalités administratives (redéfinition des champs conventionnels et dévolutions auxquelles on peut ajouter la rédaction du règlement intérieur, le choix des locaux, le lancement de la campagne de collecte, la signature des conventions de délégations, le vote des budgets...), si bien que les orientations des politiques de formation n'ont été que très peu abordées au cours de l'année. Cette situation peut sembler d'ordre conjoncturel car l'on conçoit bien que les orientations des politiques de formation ne peuvent être abordées que lorsque la structure chargée de les porter est stabilisée. Au mieux, les critères de prise en charge des actions de formation par l'organisme paritaire collecteur agréé ont pu être établis.

En revanche, la mise en place de l'organisme paritaire collecteur agréé a permis de redynamiser la négociation quant à la création de commissions paritaires nationales de l'emploi et de la formation professionnelle (blanchisserie, habillement, couture...) ou d'observatoire des métiers (commerce, banque...). Presque un accord sur cinq (18 %) contient des dispositions relatives aux instances paritaires obligatoires liées à la formation professionnelle. Pour l'essentiel, ces dispositions sont consacrées à la mise en place ou au développement des missions des commissions paritaires nationales de l'emploi et de la formation professionnelle (CPNEFP) et portent plus accessoirement sur les dispositifs paritaires d'observation des métiers et des qualifications (seulement 6 % des accords concernés).

Le contenu même des accords témoigne souvent d'une faible articulation entre les niveaux ou d'une articulation strictement formelle. Ainsi, par exemple, les dispositions concernant les contrats d'apprentissage ou d'insertion en alternance négociées dans les branches continuent de rappeler la définition des différents contrats, leur degré de rémunération et la possibilité de former les tuteurs en entreprise. Elles n'apportent guère d'innovation vis-à-vis des accords interprofessionnels et ne répondent pas à l'incitation de l'accord national interprofessionnel du 23 juin 1995 relatif à la négociation des objectifs quantitatifs en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes dans l'emploi.

Deux pôles émergent ici. Un premier pôle où l'accord national interprofessionnel joue un rôle déterminant et produit des effets sur la négociation de branche en lui donnant une véritable impulsion [4]. Des accords positifs ont ainsi pu être conclus dans les branches dans la foulée des accords nationaux interprofessionnels, sur un point précis ou globalement, avec de surcroît un effet structurant sur le système de relations professionnelles.

Un deuxième pôle où les effets de l'accord national interprofessionnel sont plus mitigés pour ne pas dire inexistants. Il est certes systématiquement fait référence à l'accord national interprofessionnel mais cette référence n'est, soit qu'une façade pour dissimuler le vide et le peu d'innovation de la négociation de branche, qui témoigne d'une absence d'appropriation des enjeux par les négociateurs de branche, soit qu'une référence formelle dans un contexte de négociation vivant et ancien qui se développe de lui même, indépendamment de la négociation nationale interprofessionnelle.

Tout se passe comme si la prise en compte effective, au niveau de la branche, du contenu des accords nationaux interprofessionnels supposait au préalable une volonté de la part des négociateurs d'introduire des changements au sein de leur profession.

Des carences dans l'organisation de l'articulation entre branches et entreprises

En matière de formation professionnelle, aucune disposition légale ou conventionnelle [5] n'impose une articulation par voie contractuelle. Or, une négociation de branche n'a de sens que si elle se trouve relayée dans les entreprises entrant dans son champ d'application, que ce relais s'effectue par application directe dans les entreprises des dispositions de l'accord de branche, ou par l'utilisation de la voie contractuelle qui garantit une mise en œuvre de l'accord adaptée aux réalités de l'entreprise.

4. On peut rappeler ici que le volume des accords de branche connaît des augmentations sensibles après chaque négociation interprofessionnelle.
5. S'entend ici le niveau national interprofessionnel.

Dès lors, on peut se demander de quelle façon les accords de branche organisent l'articulation avec les entreprises. Quels peuvent être, par ailleurs, les instruments d'une articulation branche/entreprise autres que la négociation entre délégués syndicaux et employeurs ?

Une série d'entretiens menés auprès de négociateurs de branche en 1994 [6] a révélé un profond scepticisme des acteurs quant au rôle effectif de la branche sur les actions de formation menées au niveau des entreprises.

A cet égard, ils ont indiqué :

- soit, qu'ils avaient peu d'éléments d'information sur l'impact des accords de branche sur les entreprises ;
- soit, qu'ils savaient qu'il n'existait quasiment aucune réalisation ;
- soit qu'il était prématuré de vouloir évaluer l'impact d'un accord à peine conclu (délai de mise en œuvre).

L'articulation branche/entreprises semble d'autant plus difficile à instaurer, puis à vérifier, qu'aucun accord de branche ne prévoit l' obligation de négocier la mise en œuvre des objectifs définis par la branche au niveau des entreprises. La revendication syndicale en faveur d'une négociation obligatoire de la politique de formation dans l'entreprise se heurte en effet systématiquement au refus des employeurs de soumettre à la discussion un sujet qui a pris une dimension de plus en plus stratégique.

Au-delà de la négociation d'entreprise, d'autres moyens d'articulation sont néanmoins utilisés. Ainsi, dans la branche des services automobile, la mise en place de la prime formation-qualification aura permis une prise en compte des objectifs définis par la branche au niveau des entreprises, se révélant être un bon moyen d'instaurer une articulation entre la branche et celles-ci. Mais une fois cette contrainte financière acceptée par les employeurs, ils se montrent peu enclins à concéder d'autres responsabilités aux organisations syndicales en matière de formation.

Par ailleurs, si les négociateurs aboutissent parfois à des progrès importants au niveau de la branche, on peut craindre qu'ils ne soient pas suffisamment proches des préoccupations des salariés et des entreprises. Or, a quoi pourrait servir l'impulsion donnée par la branche si elle ne trouve écho qu'auprès d'un nombre restreint d'entreprises ?

En tout état de cause, le dynamisme de la négociation collective en matière de formation professionnelle n'est que pour partie affecté par l'absence au sein des accords interprofessionnels ou de branches de clauses relatives à l'obligation de négocier au niveau de l'entreprise. L'articulation des niveaux paraît en effet soumise à un jeu d'interaction de plusieurs facteurs.

6. Voir l'encart de présentation de la méthodologie utilisée pour la réalisation des études.

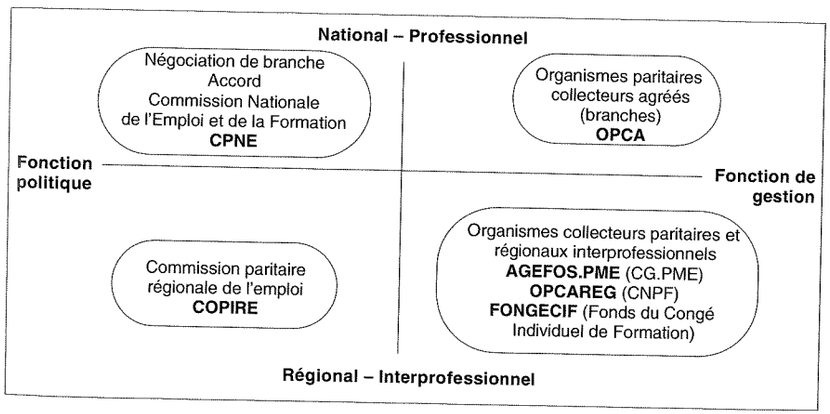
Au cœur de cette articulation, l'action des partenaires sociaux se conjugue tant avec l'évolution socio-économique du secteur qu'avec ce que l'environnement juridique permet d'introduire dans la négociation de branche.

La nécessité d'insérer dans les accords des dispositifs précis et contraignants en vue de produire des effets ne semble toutefois pas reconnue. L'introduction d'une obligation en termes de méthodes ou de procédures, à défaut de modalités précises qui resteraient à négocier au niveau des entreprises, pourrait être un premier pas vers la prise en compte de cette nécessité.

Le lien entre négociation et paritarisme : véritable ressort de l'articulation branches/entreprises

La relation entre les résultats de la négociation et l'action des instances paritaires se trouve au cœur du système de formation professionnelle.

La loi et la négociation ne sont pas les seules sources de décision en matière de formation professionnelle. Pour les relayer, les partenaires sociaux ont mis en place, au fil des années, diverses instances paritaires, tant au niveau des professions que des régions. On peut distinguer deux types de structures : la première, orientée vers la prise de position ou de décision à caractère politique (fixation d'orientation pour l'action, analyse prévisionnelle...) regroupe les commissions paritaires nationales de l'emploi et de la formation professionnelle (CPNE) et les commissions paritaires régionales de l'emploi (COPIRE), la seconde, chargée de mettre en œuvre et de gérer, est constituée des organismes collecteurs des fonds.



A défaut d'une obligation de négocier la formation dans l'entreprise, et faute d'une négociation de branche innovante qui serait le relais efficace des accords interprofessionnels, les partenaires sociaux comptent sur le paritarisme, en particulier le paritarisme de gestion, pour assurer une articulation minimale.

On voit en effet se dessiner le schéma suivant :

- des orientations politiques définies par les partenaires sociaux dans le cadre de la négociation de branche ;
- des décisions politiques prises par les partenaires sociaux réunis au sein de la CPNE, dans le respect des orientations négociées ;
- une mise en œuvre des décisions arrêtées en CPNE par l'organisme collecteur des fonds de la formation professionnelle qui assure la relation avec les entreprises du secteur et semble être la seule institution en mesure de faire preuve d'autorité à leur égard.

Le développement des contrats d'études sur les perspectives d'évolution des emplois et des qualifications, à l'initiative des CPNE, structures paritaires, illustre bien ce système de relais. Bon nombre des conclusions de ces études vont en effet servir de base par la suite à de nouvelles négociations de branche, notamment en matière de certification, en particulier à travers la création de Certificats de Qualification Professionnelle (CQP). Le rôle d'audit externe que joue le Contrat d'Etudes Prospective (CEP) semble favoriser « une médiation par le miroir ». Il apparaît en effet souvent comme un facteur clé du progrès de la négociation collective dans la mesure où il fait évoluer le regard paritaire sur la réalité, conduisant ainsi les partenaires sociaux à opérer des ajustements.

Le fait que les mandatés auprès de ces différentes structures et les négociateurs de branche soient souvent les mêmes individus constitue en outre une garantie de cohérence dans le suivi des négociations.

Toutefois, l'articulation branche/entreprise repose alors sur l'efficacité du relais organismes gestionnaires des fonds/entreprises adhérentes. Or, les organismes collecteurs ne gèrent pas systématiquement l'intégralité du budget formation des entreprises adhérentes. Bien souvent, seul un pourcentage relativement faible est « mutualisé », limitant d'autant l'influence de l'organisme sur les décisions de l'entreprise en matière de formation.

En définitive, la faiblesse de la négociation entendue au sens strict (c'est-à-dire la négociation relative à la politique de formation et ses méthodes, et non pas celle sur les structures institutionnelles) aboutit à une situation où les organismes gestionnaires tendent à se substituer aux négociateurs de branche.

L'articulation branches/régions : un équilibre à trouver entre logique professionnelle et logique territoriale

Comme le précise Jean Marie Luttringer, la régionalisation de la formation professionnelle traduit l'analyse du législateur selon laquelle le niveau régional serait le plus pertinent pour l'édification d'un système « efficace » de formation professionnelle.

Depuis longtemps déjà, l'Etat a intégré une dimension régionale dans sa politique de formation continue [7].

Dès la fin des années soixante, mais surtout à partir de 1971, un mouvement de décentralisation a confié à l'échelon administratif régional ou départemental un rôle de gestion de la plupart des conventions publiques de formation, ainsi que des crédits d'équipements des centres de formation. Dans le cadre de la décentralisation, après la loi du 7 janvier 1983, la formation continue devient le premier champ de compétences à être presque entièrement transféré aux régions. Un délégué assure auprès du Conseil régional la mise en œuvre des orientations régionales en matière de formation continue tandis qu'un délégué du ministère du Travail et de la Formation professionnelle reste chargé, auprès du préfet de région, de la réalisation des décisions nationales, notamment en matière de formation des jeunes. Cette structure bicéphale témoigne de la tutelle encore exercée par l'Etat.

La loi quinquennale, en 1993, a véritablement parachevé cette régionalisation en opérant un transfert aux régions de nouvelles compétences en ce qui concerne la formation des jeunes de moins de 26 ans, transfert accompagné des ressources financières correspondantes.

Ce déplacement des centres de décision en matière de formation, de l'Etat vers les régions, est susceptible de modifier profondément l'équilibre du système, le rôle et les stratégies des acteurs impliqués. Il embarrasse notamment les partenaires sociaux dont les modes d'organisation, donc de décision et de gestion, s'organisent principalement autour de la logique de branche professionnelle et beaucoup moins autour de celle du territoire régional.

De surcroît, la plupart des fédérations professionnelles organisées territorialement, telle que la métallurgie ou le bâtiment, le sont au niveau des départements. Il leur est statutairement impossible d'imposer un regroupement par région. Ce regroupement ne peut s'opérer que sur la base du volontariat.

La mise en place négociée des nouveaux organismes collecteurs interprofessionnels régionaux (OPCAREG) a cependant permis dans la plupart des régions de réactiver le dialogue social, tout au moins entre le CNPF, la CFDT, la CFTC et la CGC, en particulier au sein des commissions paritaires régionales de l'emploi (COPIRE) qui sortent ainsi renforcées. Ces dernières parviennent depuis à impulser un mouvement en matière d'insertion des jeunes, mais la balle reste cependant toujours dans le camp des branches quant à la mise en œuvre. Le renforcement observé à la suite de la mise en place des OPCAREG dans les modalités de fonctionnement des COPIRE continue de bu-

7. *Cf.* Claude Dubar, *La formation professionnelle continue*, Ed. La découverte, coll. Repères. 1995, pp. 43-45.

ter sur les difficultés d'articuler la vision de l'interprofessionnel régional avec les politiques de branche.

Dans les faits, les divergences d'analyse entre les structures régionales interprofessionnelles et les branches se font davantage sentir sur les orientations des politiques en matière d'emploi, de qualifications et de formation que sur la mise en place d'un nouvel outil paritaire tel que l'OPCAREG, vis à vis duquel les structures professionnelles régionales se sont montrées relativement indifférentes. Du point de vue d'une articulation des niveaux, la principale difficulté réside dans l'identification de ce qui relève ou non de l'enjeu régional et de la responsabilité des structures régionales interprofessionnelles.

Sans une lisibilité des stratégies et positions de chacune des différentes structures, il apparaît vain d'escompter une identification de leurs cohérences et complémentarités.

La cohésion des partenaires sociaux au sein des COPIRE, consultées sur les politiques régionales de formation (notamment en matière d'alternance et d'apprentissage) s'avère d'autant plus nécessaire qu'elle peut permettre cette lisibilité, mais elle ne compense pas, à elle seule, le manque avéré d'échanges d'information et de coopération entre les structures de branches et les structures régionales interprofessionnelles.

De surcroît, la rénovation du dispositif de collecte des financements est venue bouleverser un paysage institutionnel ancien, obligeant un certain nombre d'acteurs à se repositionner. On observe ainsi que, suite au retrait d'agréments des anciens organismes collecteurs et à l'installation des nouveaux OPCA de branches, le processus de conventionnement entre les organismes régionaux (OPCAREG et AGEFOS) et les OPCA de branche est plutôt lent à se concrétiser.

Un an après cette recomposition des organismes collecteurs, une seule convention nationale a pu être signée, liant les OPCAREG au FORCO, organisme collecteur de la branche du commerce de détail. D'autres conventions sont vivement attendues par les directions d'OPCAREG qui espèrent toutefois qu'elles ne s'inspireront pas du même modèle. La convention liant le FORCO aux OPCAREG interdit en effet à ces derniers de prospecter auprès des entreprises du commerce pour ce qui concerne la collecte des fonds correspondant au plan de formation, tandis que les AGEFOS, en raison de leur ancienneté, peuvent se passer de ce conventionnement pour effectuer cette collecte. Ainsi, non seulement on peut déplorer l'absence de règles permettant une articulation entre les acteurs, mais encore, on constate que les enjeux financiers de la collecte opèrent une mise en concurrence des organismes qui freinent l'émergence de coopérations.

... mais ces articulations restent dans l'ensemble très institutionnelles

S'il existe des formes d'articulation entre niveaux, celles-ci restent dans l'ensemble très institutionnelles, un constat qui renvoie en tout état de cause aux limites de la négociation au niveau des branches. Au cours des enquêtes menées par l'Observatoire des relations professionnelles et de l'innovation sociale auprès des négociateurs de branches, les représentants patronaux et fédéraux-CFDT rencontrés se sont souvent interrogés sur la réalité de la branche. Si la réalité de l'entreprise est certaine, palpable, la notion de branche paraît nettement moins solide aujourd'hui. Il y a dès lors plusieurs façons d'aborder l'articulation branche/entreprise. Tout dépend en fait de ce que l'on entend par branche professionnelle et du rôle que l'on veut lui voir jouer.

A la recherche du rôle des branches...

Les branches sont en quelque sorte la représentation d'un secteur d'activité. A l'origine, derrière les garanties collectives offertes aux salariés, leur constitution visait en fait à organiser la concurrence entre les entreprises qui les composaient, tant sur le plan social que sur le plan économique. Or, l'organisation de cette concurrence pouvait aisément se faire lorsque celle-ci jouait surtout au niveau national. La complexification des échanges et l'internationalisation croissante de l'économie ont fissuré l'édifice. A l'heure actuelle, on assiste à une évolution du rôle joué par la branche avec parfois la conjugaison de deux types d'approches au sein d'une même branche.

Une première approche définit la branche comme l'ensemble des entreprises ayant la même activité et/ou couvertes par une même convention collective. Un accord de branche se conçoit alors comme l'ensemble des décisions que prennent les représentants de ces entreprises, du côté salarié comme du côté employeur. Ces décisions sont applicables directement dans les entreprises concernées. L'articulation est fonction de l'application effective de la décision dans les entreprises. Elle se constate par l'observation des répercussions concrètes et intégrales à ce niveau, que celles-ci se réalisent par voie contractuelle ou non. On vise ici une homogénéisation des garanties sociales, mais sur un nombre de sujets de plus en plus limité aujourd'hui.

On voit également se développer une conception plus large mais moins contraignante de la branche qui devient un lieu politique de rencontre, de confrontation, entre des techniciens représentants les intérêts des salariés et des employeurs au sein d'un même secteur d'activité. Ces acteurs sont chargés de fixer des orientations de fond, applicables plus ou moins directement dans les entreprises. L'articulation s'apprécie alors davantage selon l'efficacité des relais entre cette institution qu'est la branche et ces autres institu-

tions que constituent les entreprises. Les risques de déconnexion entre la branche et les entreprises sont ici plus grands, surtout lorsque la branche ne se donne pas les moyens de savoir comment les entreprises se saisissent des orientations définies et ne met pas en place de dispositifs d'articulation.

Ces deux conceptions ne sont pas contradictoires, elles coexistent et se conjuguent mais à des degrés variables selon les questions abordées.

L'observation de la négociation de la formation professionnelle continue au niveau des branches fait apparaître que la négociation s'inscrit dans la première approche lorsqu'elle porte sur la détermination précise des axes de la formation et des publics visés.

Dans ce cas, les négociateurs relèvent avant tout l'importance de la formation comme un des moyens à privilégier pour répondre tant aux enjeux de modernisation des entreprises qu'aux aspirations des salariés. La place prépondérante qu'occupe la formation est pointée en ce qu'elle concourt au développement global de l'emploi par la nécessaire adaptation des métiers et des qualifications aux évolutions techniques et commerciales.

Les négociateurs définissent alors :

- les objectifs de la politique de formation : c'est-à-dire la nature des actions de formation à mener et leurs priorités (développement des compétences et adaptation aux changements), les catégories professionnelles à privilégier (notamment les salariés des plus bas niveaux de qualification) ;
- le contenu des Certificats de Qualification Professionnelle (CQP) qui renvoie aux besoins de qualifications exprimés dans les entreprises ;
- les taux de participation des entreprises au financement de la formation continue ;
- les objectifs des contrats de formation et d'insertion professionnelle des jeunes ;
- le capital de temps de formation.

La négociation de branche peut dans ces conditions constituer un réel facteur de dynamisation de la formation dans les entreprises, jouer pleinement son rôle à l'égard des garanties sociales et constituer le niveau pertinent pour introduire un mouvement qui ne se produirait peut-être pas sans son intervention. C'est là tout son intérêt.

La taille des entreprises qui composent la branche est par ailleurs un facteur déterminant dans le rôle qu'elle est susceptible de jouer. Dans un secteur où quelques grosses entreprises constituent l'essentiel de la branche, il y a peu de place pour une politique de branche. Les grandes entreprises agissent en toute indépendance dans un contexte de concurrence, et le rôle de la branche se borne alors à la rédaction de la convention collective qui se limite très souvent à une reprise des textes législatifs, et à la mise en place de structures institutionnelles au pouvoir somme toute restreint...

Une forte implantation de petites et moyennes entreprises (PME), une concurrence internationale limitée, accordent en revanche à la branche un rôle primordial. Dans un secteur de PME, la négociation ne peut souvent s'opérer qu'à ce seul niveau. Il reste ensuite à bien repérer les niveaux et les champs de la branche où il est le plus pertinent d'intervenir, d'articuler le professionnel et le régional afin d'éviter toute dérive dans l'abstraction [8].

En revanche, lorsque la négociation de branche aborde la création ou l'amélioration du fonctionnement des CPNE, des organismes collecteurs des fonds... elle se rapporte davantage à la structuration institutionnelle de la branche, à la seconde approche de la notion de branche où le lien branche/entreprise est alors indirect et plus distendu.

Compte tenu du poids respectif des dispositions relatives à la politique de formation et de celles relatives aux OPCA et aux CPNE, on peut émettre l'hypothèse d'un poids très fort de l'institutionnel dans la formation professionnelle. Les accords de « structure » sont nettement plus nombreux que les accords « de contenu », et la formation professionnelle continue a tendance à devenir alors une affaire de spécialistes, de techniciens.

On ne peut que regretter le constat d'une focalisation de la négociation sur les questions financières. La redistribution des ressources financières, flux financiers considérables issus par l'obligation fiscale de l'entreprise, est en effet au centre des dispositifs de négociation. Certes, les modalités de financement de la formation peuvent influencer le contenu des politiques de formation menées au niveau des branches, mais la détermination du contenu et des objectifs des actions de formation dont bénéficient finalement les salariés demeure bien souvent, du fait de la faible articulation entre les niveaux de négociation, du seul ressort de la direction de l'entreprise.

Les nombreux changements introduits par la loi quinquennale dans le paysage institutionnel de la formation pourraient conduire à interpréter cette situation comme un phénomène d'ordre conjoncturel, mais cette focalisation n'est pas spécifique à la période 1994-95 car les bilans de la négociation collective de branches réalisés par le ministère du Travail, au cours des années 90, montrent également la prédominance des accords relatifs aux aspects financiers par rapport à ceux qui ont trait aux objectifs de la formation. La définition de ces objectifs, pourtant essentiels pour les salariés, semble renvoyée, sauf exceptions, aux structures paritaires.

L'articulation branche/entreprises s'apprécie dès lors davantage sur l'efficacité des relais institutionnels, sur la nature des liens entre ces spécialistes et les entreprises. Le risque d'une déconnexion entre les débats de spé-

8. Par « abstraction » s'entendent ici des dispositions qui seraient jugées trop éloignées des réalités professionnelles et locales.

cialistes et les préoccupations des entreprises et des salariés n'est alors pas exclu.

Il existe en fait très peu d'éléments permettant d'apprécier l'application effective au niveau des entreprises des dispositions contenues dans l'accord de branche. Les négociateurs ne se donnent pas les moyens d'assurer un suivi au niveau de l'entreprise directement, pas davantage à la CFDT, pourtant attachée au développement de la négociation de branche, que par les autres partenaires. Ce qui se passe dans les entreprises demeure ainsi souvent, pour les acteurs de la branche, une grande inconnue. Il y a là un enjeu majeur, car on ne sait pas ce qu'il advient des orientations de la branche. On ignore si elles pèsent concrètement et si elles répondent aux réalités des entreprises.

Au niveau régional : un difficile repositionnement des acteurs

Les effets de la négociation de mise en place des OPCAREG, observés dans la cadre d'une enquête menée par l'Observatoire sur ce sujet, illustrent encore la prédominance de la démarche institutionnelle sur le politique. Dans la plupart des régions, la mise en place de l'OPCAREG a permis de franchir une étape décisive à l'égard des relations d'une part entre partenaires sociaux, essentiellement ici le CNPF et l'intersyndicale CFDT-CFTC-CGC, d'autre part entre les partenaires sociaux et les autres acteurs régionaux, à savoir l'Etat, le Conseil régional ou les chambres consulaires.

Il est sans doute encore trop tôt pour évaluer toutes les dimensions des transformations en cours mais quelques traits d'évolution peuvent d'ores et déjà être tracés :

La négociation de mise en place des OPCAREG aura globalement renforcé d'une part, la structuration interprofessionnelle patronale au niveau régional, d'autre part, le poids des organisations syndicales régionales, par le biais notamment de nouveaux rapprochements intersyndicaux. Il s'ensuit une plus grande lisibilité de la stratégie de chacun des acteurs et partant, une amélioration de la nature du dialogue social. Cette amélioration trouve sa première traduction au sein des COPIRE qui sortent clairement renforcées de cette négociation. Il en découle une plus grande reconnaissance des partenaires sociaux par les autres acteurs régionaux tels que l'Etat déconcentré et le Conseil régional. La COPIRE, ignorée des autres partenaires régionaux il y a encore quelques années, tend à devenir dans la plupart des régions une institution crédible, en particulier auprès du Conseil régional. En matière de poursuite de la pratique contractuelle à l'échelon régional, la situation est plus contrastée et l'ouverture de nouvelles perspectives de négociation interprofessionnelle régionale demeure exceptionnelle.

Ce renforcement du dialogue social se situe au cœur de la stratégie menée par Jean Gandois au sein du CNPF. L'objectif est de lutter contre l'absence de corps intermédiaires face aux institutions publiques et politiques en relégitimant la place des partenaires sociaux d'une part, et d'autre part, du contrat comme mode de régulation des relations sociales tandis que l'économie est régulée par le marché. Ce projet n'est pas sans rappeler celui que souhaitait promouvoir Jacques Delors dès l'origine de la structuration du système de formation professionnelle continue. Les événements de 1968 et l'absence de structures intermédiaires entre la société civile et l'Etat l'avait conduit à impulser la négociation programmée dans les accords de Grenelle et à édifier les bases de la réglementation sur le processus dialectique accord-loi. Il s'agissait alors de « *substituer au vide des relations sociales en France, des procédures permettant aux divers partenaires de la vie économique et sociale de se rencontrer, de consigner leurs accords et de constater leurs divergences et leurs désaccords* » (Delors, 1976) [9].

Mais aujourd'hui, avec la régionalisation, c'est un plus grand nombre d'acteurs qui se trouvent désormais impliqués dans l'animation du dialogue social. La stratégie nationale menée par le CNPF s'est déjà traduite par la conclusion de plusieurs accords nationaux interprofessionnels et doit trouver un nouvel écho dans la dimension régionale. La région devient en effet de plus en plus un lieu d'action où quatre grands acteurs interviennent : le Conseil régional, les organes décentralisés de l'Etat, les chambres consulaires et les partenaires sociaux réunis au sein de la COPIRE.

Les services de l'Etat sont actuellement en pleine mutation, dans la mesure où ils sont davantage structurés à l'échelon départemental que régional, et de ce fait déstabilisés face à la régionalisation des dispositifs, tandis que le rôle joué jusqu'à présent par les chambres consulaires dans le processus de financement de la formation (cumul de la collecte des fonds de l'apprentissage et de la prestation de formation) se voit remis en cause, tant par le législateur que par le CNPF et les organisations syndicales. Le poids respectif des différents acteurs régionaux n'est donc pas encore figé. C'est le moment ou jamais pour les structures territoriales du CNPF de se positionner au niveau des régions en tant que contre-pouvoir au Conseil régional. Le renforcement d'une structuration interprofessionnelle régionale du patronat constitue également un enjeu fort pour les organisations syndicales dans la mesure où elle favorise l'existence d'un interlocuteur unique au lieu de plusieurs chambres patronales.

Le démarrage de l'activité des OPCAREG rencontre quant à lui de grandes difficultés [10]. Ainsi, tandis que le bilan relatif aux effets de cette négociation sur les relations sociales s'avère globalement positif, celui relatif à

9. Jacques Delors, « Genèse d'une loi et stratégie du changement », Connexions n°17, reproduit dans Formation et Emploi, n°34, avril-juin 1991, pp. 31-38.
10. Il est fait allusion ici au champ de collecte trop restreint, à la concurrence avec les OPCA de branche et le réseau AGEFOS ainsi qu'au manque de moyens humains et financiers...

la mise en œuvre est plus nuancé. Cette dernière tarde trop. Même si la résolution des difficultés rencontrées dans l'application des mesures suppose qu'au préalable les partenaires sociaux aient réuni les conditions d'un dialogue constructif, ce bilan contrasté soulève la question de la capacité des organisations patronales et syndicales à se dégager des préoccupations institutionnelles pour se concentrer davantage sur la définition des priorités des actions de formation.

Dans les structures paritaires : isolement des mandatés lié à la faiblesse des débats au sein de leur structure d'origine

Dans les lieux de gestion paritaire tels que les FONGECIF, OPCAREG ou AGEFOS, les relations sont plutôt consensuelles et tournées vers le débat et l'élaboration de décisions communes. Cependant, les discussions restent globalement centrées sur des questions techniques de gestion de l'outil et interviennent surtout *a posteriori*. Ainsi, à l'exception de quelques FONGECIF, tel que celui de Rhône Alpes, qui parviennent à constituer des lieux de réflexion politique et d'action communes, où les décisions sont évaluées dans le temps, notamment à travers le suivi du parcours des stagiaires, les orientations des axes de la politique de formation régionale ne sont pas traitées au sein des FONGECIF et les décisions prises font rarement l'objet d'une évaluation.

Il en va de même pour les AGEFOS. Agissant auprès des PME au sein desquelles les organisations syndicales ne sont pas implantées, la direction administrative de l'AGEFOS dispose en fait d'une certaine autonomie vis-à-vis du conseil de gestion paritaire en matière de décision politique. Les partenaires sociaux siégeant au conseil de gestion ne disposent en effet pas d'un accès autonome à ce qui se passe dans les entreprises.

Cependant une prise en charge syndicale effective suppose l'implication et la mobilisation de tous les militants ayant quelques responsabilités au sein des entreprises, des instances territoriales ou professionnelles. Or, aujourd'hui, entre le secrétaire d'une Union départementale et le responsable régional de la formation ou un militant du syndicat des professionnels de la formation, l'écart est tel en terme de connaissance des outils et des enjeux, qu'aucun débat ne peut avoir lieu. L'implication des équipes syndicales au sein des différentes structures intermédiaires n'est pas encore opérationnelle. La démarche institutionnelle reste prédominante, si bien que le mandaté d'une organisation est condamné à devenir rapidement un spécialiste institutionnel, agissant le plus souvent de manière isolée.

Exemple révélateur à cet égard, la mise en place des OPCAREG a rencontré l'indifférence de la plupart des membres d'une Union régionale à l'égard d'un domaine perçu comme réservé aux spécialistes. Les discussions ont eu du mal à s'extraire des traditionnelles divergences d'intérêts entre l'interprofessionnel et les branches. Le débat, déjà quasi inexistant, fut par ailleurs contrarié par l'opposition de militants déjà fortement impliqués dans la gestion de l'AGEFOS, réticents à la réforme. L'attitude adoptée par les mandatés auprès de l'AGEFOS en est une autre illustration. On constate en effet des écarts entre certaines de leurs positions et les décisions prises par les représentants de leur organisation dans d'autres structures. Le réseau AGEFOS déjà ancien, est souvent composé de « vieux » mandatés qui finissent par agir seuls, déconnectés de leur propre organisation.

Par ailleurs, les permanents syndicaux qui s'investissent sur les questions de la formation sont pour la plupart issus des métiers de l'enseignement (Education nationale, AFPA, formateurs...). Il n'existe pas de véritable mixité entre des représentants issus de la fonction publique et d'autres qui auraient connu un parcours dans les entreprises privées, susceptible de stimuler le rapprochement des expériences et des remontées d'informations quant aux représentations et attentes des salariés à l'égard de la formation professionnelle.

Pour être à la hauteur de l'enjeu, un premier effort de formation visant à fournir une base minimum, un dénominateur commun en matière de formation professionnelle continue, à l'ensemble des membres d'une organisation semble requis. Au-delà du développement de la formation, la construction de réseaux regroupant les acteurs emploi formation opérant à l'échelon régional pourrait constituer un atout, sous réserve que ce réseau se fonde sur une logique transversale et non pas institutionnelle, comme ce fut trop souvent le cas par le passé.

Au niveau de l'entreprise : peu de négociation et limites de la consultation

Au niveau de l'entreprise, le comité d'entreprise et sa commission emploi-formation ont incontestablement un rôle majeur à jouer dans l'élaboration et le suivi de la politique de formation.

La consultation du comité d'entreprise – instaurée par la loi et souvent renforcée par les dispositions des accords de branche – se borne trop souvent à avaliser *a posteriori* le plan de formation construit par l'employeur. Les représentants du personnel sont rarement associés, dans ce cadre, à l'élaboration du plan. De surcroît, le caractère exceptionnel des refus de validation du plan de formation par la commission du comité d'entreprise peut surprendre. Elle témoigne sans doute de l'aspect très formel de cette consultation, ou peut s'interpréter comme le signe d'un manque d'implication des membres du comité d'entreprise à l'égard de la politique de formation menée par l'entreprise et de ses liens avec les décisions prises au niveau de la branche.

Sans doute ne faut-il pas retenir trop rapidement une conception étroite de la consultation et de sa différence avec la négociation. Il peut y avoir confusion entre négociation et obligation de conclure un accord en bonne et due forme, la concertation sur le plan de formation pouvant ainsi être considérée comme une forme de négociation. La coupure entre négociation aboutie et concertation peut alors être moins radicale qu'il n'y paraît. Mais comme le rappelle le CEREQ, on constate que les accords d'entreprise relatifs à la formation vont bien au-delà d'une simple validation du plan de formation par les représentants du personnel et tendent à démontrer que la négociation permet d'avancer à plus grands pas que la consultation.

Les délégués syndicaux ont par le biais de la négociation, bien plus que par celui de la consultation sur le plan de formation, la faculté de débattre des objectifs politiques à poursuivre, des actions à mener *a priori*. La consultation est en fait une discussion sur les décisions de l'employeur, mais non sur les raisons, les objectifs qui ont précédé ces décisions. Or l'enjeu du débat se situe bien en amont de celles-ci.

L'étude des accords d'entreprise révèle qu'ils définissent les moyens que se donnent les signataires pour accompagner la gestion des sureffectifs mais aussi les outils dont se dotent les entreprises pour construire les itinéraires professionnels des salariés dans la gestion de la mobilité et dans la définition des modalités d'insertion des nouveaux embauchés, d'accès et de progression dans les filières professionnelles.

Les élus, en particulier au sein des commissions formation des CE, ont un rôle primordial à jouer dans les entreprises. Mais ce rôle renvoie également à l'appropriation par l'ensemble des équipes syndicales des questions relatives à la formation professionnelle pour une réelle implication des représentants des salariés dans la mise en œuvre de la politique de formation des entreprises.

On peut toutefois se demander si les sections syndicales ne se satisfont finalement pas de cette situation car la formation, en tant que telle, n'apparaît pas comme un sujet revendicatif prioritaire. Certes, ce sujet touche de très près aux questions stratégiques de l'entreprise qui restent dans de nombreux cas le domaine « réservé » de l'employeur, terrain sur lequel les syndicats hésitent souvent à s'engager et tendent donc à se satisfaire de la consultation dans le cadre des institutions élues. Mais plus encore, en période de crise, l'atonie des évolutions salariales et les préoccupations en matière d'emploi absorbent une large part de leur activité revendicative, au détriment d'autres thèmes même connexes.

Une réflexion sur l'articulation entre les institutions représentatives du personnel et le rôle de la négociation apparaît incontournable. Il n'y a pas concurrence, *a priori*, entre institutions élues et négociateurs. Au contraire, une complémentarité et une articulation pourraient être envisagées, à condition toutefois que soit mieux précisé le rôle de chacun. Or, cette préoccupation ne s'est pas rencontrée lors de la mise en place de la négociation annuelle obligatoire.

Si l'on s'en tient à la consultation, le rôle dévolu au comité d'entreprise, au sein duquel siègent des représentants du personnel qui ne cumulent pas nécessairement des mandats d'élu et de délégué syndical, on observe que les liens entre délégués syndicaux et membres du comité d'entreprise sont distendus. Une plus grande implication des comités d'entreprise dans le suivi et l'application des accords conclus notamment au niveau de la branche favoriserait leur rapprochement.

Cela nécessite encore et toujours la présence d'équipes militantes et mobilisées sur le terrain. Comme l'atteste la faible implication de la plupart des sections syndicales dans la conduite de la politique de formation des entreprises laissée à la seule responsabilité de l'employeur, ces équipes ne semblent pas encore prêtes. Des actions de sensibilisation et de formation des sections syndicales à l'initiative des fédérations syndicales voient actuellement le jour. Il y a beaucoup à attendre de leur généralisation pour qu'enfin, la formation continue entre dans le champ des priorités revendicatives. A ce niveau se joue pleinement l'articulation des problématiques de formation avec celles de l'organisation du travail et de l'emploi.

Conclusion

Articulation : la grande oubliée de la construction d'un dispositif complexe

Dans toute l'histoire du système de relations professionnelles en France, comme dans celui du dispositif de formation continue, les règles se sont construites par strates successives sans témoigner d'une préoccupation à l'égard de l'incidence des nouvelles mesures sur l'existant. Dans le foisonnement des règles qui définissent le rôle des différentes institutions, on peut regretter le nombre très marginal de celles qui abordent la question des liens inter-institutionnels.

Se superposent des strates à l'infini sans que le législateur ou les partenaires sociaux ne se posent explicitement la question de l'articulation, et qu'à l'occasion de la création de nouvelles instances, destinées à compenser les insuffisances de fonctionnement des précédentes, ils n'envisagent l'évolution de ces dernières, voire leur suppression. Cet empilement normatif et la multiplication du nombre d'intervenants ont finalement débouché sur une complexification croissante du système de formation, où il n'est pas toujours aisé de retrouver les ambitions d'origine et de discerner les cohérences d'ensemble, ainsi que les orientations à moyen ou long terme.

La négociation de branche ne se préoccupe pas davantage que la négociation nationale interprofessionnelle des conditions d'une meilleure déclinaison des décisions au niveau des entreprises.

Le poids de l'institutionnel : une suprématie des règles de gestion sur le « politique »

Les différents bilans effectués, tant par le ministère du Travail et des Affaires sociales que par l'Observatoire, sur la négociation collective en matière de formation professionnelle mettent en exergue la prédominance des règles à caractère institutionnel sur celles relatives à la création de nouveaux droits en direction des salariés et des entreprises.

On peut considérer qu'aujourd'hui, le cadre institutionnel est consolidé et fixé. Des outils existent. Aux partenaires sociaux de les mobiliser au service de la mise en œuvre d'orientations politiques. Une pause conventionnelle en matière de définition des règles de composition ou de fonctionnement des institutions serait la bienvenue.

Ce poids de l'institutionnel pèse en outre sur l'activité des acteurs qui traitent des questions de la formation au sein des organisations tant patronales que syndicales. La formation est devenue l'affaire d'un réseau de spécialistes absorbés par la maîtrise des mécanismes de gestion et le contrôle politique des institutions paritaires. La technicité du débat relatif à la formation professionnelle fait qu'il ne paraît concerner qu'un faible nombre d'initiés tandis que son objet même touche l'ensemble des salariés et l'avenir des emplois.

Ainsi, seuls à se repérer dans les méandres normatifs, ces spécialistes sont souvent amenés à prendre leurs décisions de manière isolée, à défaut de débats politiques au sein de leurs organisations respectives pour les guider.

Dans les faits, on observe de surcroît qu'une coupure s'opère entre la fonction de gestion et la fonction politique. Les règles de gestion font autorité au point parfois de soumettre à leur propre logique les orientations politiques définies par les partenaires sociaux. Ainsi, plutôt que de se confronter et de trancher sur des choix précis, les administrateurs tendent à privilégier un saupoudrage des ressources financières qui ne mécontente personne. Par ailleurs, il n'est pas rare de voir des organismes collecteurs s'éloigner de l'esprit des textes en adaptant, par une mise en conformité aux règles de gestion, les modalités d'application d'une décision. Cette coupure perdure y compris en cas de cumul des mandats (négociateurs de branche et mandatés dans les conseils de gestion paritaires).

Cette suprématie des règles liées à la gestion est incontestablement préjudiciable à l'articulation entre les niveaux. Cumuler un rôle politique (de création et de réforme d'un système) à une implication dans la gestion des outils au service de cette politique (parmi lesquels les flux financiers pèsent lourd) peut être une source d'ambiguïtés.

Un risque de déconnexion avec les entreprises et les salariés

La négociation relative à la formation professionnelle est restée trop longtemps bloquée sur des problématiques institutionnelles et financières. On peut regretter que la prise en compte de l'intérêt des entreprises et des salariés y soit si effacée.

L'amélioration de l'articulation entre les différents niveaux de négociation ne peut se priver, notamment au niveau de la branche, d'une connaissance approfondie de ce qui se passe au niveau des entreprises et des salariés (observation des rapports qu'ils entretiennent avec la formation) et ce, surtout si les objectifs poursuivis sont de type qualitatif et servent l'articulation emploi-formation-qualification qui reste à construire.

A défaut, il est à craindre qu'aujourd'hui cette articulation emploi-formation n'existe qu'à travers les mots et les concepts. Son application concrète demeure obscure, dissimulée derrière un empilement de mesures et de décisions en ordre dispersé.

Par ailleurs, en dépit du développement croissant des dispositifs conventionnels et légaux, la formation professionnelle ne constitue pas une revendication majeure chez l'ensemble des salariés. La formation ne semble pas renvoyer aux salariés une image aussi claire que celle qui s'est progressivement formée dans les états-majors. Le départ en formation reste étroitement lié aux vécus, aux trajectoires et aux identités professionnelles qui se construisent dans les situations de travail. La demande salariale de formation reste largement sensible à l'évolution de la situation du marché du travail (appréciation des contraintes et des opportunités...) et aux politiques menées par les entreprises en matière de gestion de la main-d'œuvre.

Ainsi, même lorsque les spécialistes se préoccupent de l'amélioration du contenu des actions de formation, de leur adéquation aux besoins du système de production, de la construction de mobilités professionnelles, beaucoup de ceux qui devraient bénéficier en priorité de ces actions, notamment les salariés les moins qualifiés et les plus vulnérables face aux évolutions de l'emploi, n'en ressentent pas le besoin, voire se montrent réticents.

La régionalisation : une opportunité d'impliquer davantage d'acteurs

La réappropriation du sujet par l'ensemble des acteurs « sociaux » et une réouverture du débat au sein des organisations syndicales, et ce, à tous les niveaux (national, professionnel, régional, entreprise) semblent seules en mesure de favoriser une redynamisation du système de formation. Un

décloisonnement de la formation doit s'opérer pour qu'elle ne demeure pas une affaire de spécialistes.

La construction d'outils d'information pratique et l'organisation de formations destinées à fournir à chacun un langage commun, ainsi que les moyens de se repérer dans les dispositifs existants, faciliteraient une plus grande implication des équipes dans la mise en œuvre des politiques de formation, intégrant le souci d'articuler les différents niveaux d'intervention. Il s'agit de dépasser une approche technicienne et financière de la formation pour aborder les questions de fond.

Le développement de l'espace régional peut également offrir une opportunité d'y parvenir. Ce dernier semble en effet à même de gérer la complexité inhérente à l'intervention de multiples acteurs dans le domaine de la formation.

Les partenaires sociaux ont à y jouer un rôle important car ils sont particulièrement bien placés pour identifier les besoins des salariés et des entreprises. Dans la détermination de ces besoins, le rôle des branches en particulier est décisif, mais leur structuration actuelle, centrée sur le niveau national, pose problème. Trop souvent, les représentants des branches dans les régions ne sont en contact qu'avec leurs structures fédérales et trop peu avec leurs homologues des autres professions au niveau régional. Dès lors, l'articulation entre politique de branche et politique territoriale est extrêmement délicate à mettre en place.

Cette articulation dépend de la capacité des branches à régionaliser leurs actions afin d'entamer un dialogue permanent avec les élus régionaux. La déclinaison de leurs orientations à l'espace régional validerait leurs choix politiques. Dans le cas contraire, les plans régionaux de développement de la formation des jeunes (PRDF) et autres plans d'action de la région, risquent d'une part, de se construire sur une vision exclusivement transversale et d'introduire d'autre part une forte hétérogénéisation de l'offre de formation, source d'inégalités entre les bénéficiaires, tant dans l'accès à la formation que dans la reconnaissance des qualifications.

Des relations triangulaires entre les représentants professionnels nationaux, déterminant les orientations nationales de la branche, les représentants professionnels locaux, les déclinant régionalement, et les représentants interprofessionnels locaux, les articulant entre elles, sont à développer. Avec pareil dispositif de relais entre les acteurs, l'équilibre de la relation entre décision politique et gestion paritaire se verrait consolidé au profit d'une plus grande efficience du système, au service du développement des qualifications et des passerelles en faveur d'une plus grande mobilité professionnelle.

Les principales lois régissant la formation professionnelle

Les années 70

- La loi du 16 juillet 1971 portant sur l'organisation de la formation professionnelle continue, dans le cadre de l'éducation permanente, pose les bases du droit de la formation : droit au congé de formation pour tous les salariés ; obligation pour les employeurs de participer au financement de la formation continue ; définition du rôle des représentants des salariés ; création des FAF...
- La loi du 31 décembre 1974 modifie certaines des dispositions introduites précédemment dans le livre IX du code du travail, notamment en matière de protection sociale des stagiaires.
- La loi du 31 décembre 1975 instaure le contrôle par l'administration des établissements de formation recevant les fonds des employeurs ainsi que les modalités d'utilisation de la participation.
- La loi du 16 juillet 1976 permet aux employeurs qui le souhaitent de participer au financement de la formation des demandeurs d'emploi.
- La loi du 17 juillet 1978 renforce le caractère individuel du droit à la formation dont disposent les salariés à travers une redéfinition du Congé Individuel de Formation (CIF), clairement distinct des actions de formation organisées dans le cadre du plan de formation.

Les années 80

- L'ordonnance du 26 mars 1982 crée les structures d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes de 16 à 18 ans (PAIO, missions locales).
- La loi du 7 janvier 1983 donne compétence à la région pour le financement et l'organisation du programme de formation professionnelle et d'apprentissage à l'échelle de la région ; l'Etat conserve une compétence d'attribution.
- La loi du 24 février 1984 réforme en profondeur le système mis en place par la loi de 1971 (mode de financement du CIF, ouverture de son accès aux salariés des entreprises de moins de dix salariés, développement de la négociation de branche et élargissement des conditions d'intervention du comité d'entreprise, création des EDDF et des contrats de formation en alternance pour les jeunes de 16 à 25 ans.
- La loi de finances pour 1985 défiscalise l'obligation des employeurs concernant le financement de l'alternance.
- Les lois du 5 août 1985, du 30 décembre 1986 et du 2 août 89 organisent l'obligation des employeurs concernant les conventions de conversion.
- La loi du 23 juillet 1987 réforme l'apprentissage en vue de revaloriser cette filière.

- La loi du 30 juillet 1987 (DMOS) porte l'obligation des employeurs à 1,2 % de la masse salariale brute, dont 0,3 % doivent être consacrés à l'alternance.
- Les lois de finances pour 1988, 1989, 1991 et 1993 instaurent et modifient le crédit d'impôt formation destiné à encourager l'investissement formation des entreprises.
- La loi du 19 décembre 1989 crée les CES (Contrats d'Emploi Solidarité) et aménage les CRE (Contrat de Retour à l'Emploi).

Les années 90

- La loi du 4 juillet 1990 instaure le principe du droit à la qualification pour tous les publics et fixe à 0,15 % l'obligation de financement du CIF.
- La loi du 12 juillet 1990 ouvre le CIF aux salariés employés en contrats à durée déterminée et de travail temporaire.
- Le volet formation de la loi du 31 décembre 1991 : création du contrat d'orientation ; organisation des clauses de dédit formation ; extension de l'obligation de financement aux entreprises de moins de dix salariés fixée à 0,15 % et augmentation de l'obligation de financement des entreprises de plus de dix salariés à 1,5 % de la masse salariale.
- La loi du 17 juillet 1992 porte sur diverses mesures relatives à l'apprentissage et apporte des précisions sur le contrat de qualification, le CIF des CDD, la formation des intérimaires...
- La loi du 20 juillet 1992 pose le principe de la validation des acquis professionnels pour la préparation d'un diplôme.
- La loi du 27 janvier 1993 opère une fusion entre le 0,3 % alternance et le 0,1 % de la taxe additionnelle d'apprentissage et crée le 0,10 % alternance des entreprises de moins de dix salariés.
- La loi quinquennale du 20 décembre 1993 décentralise la formation professionnelle des jeunes, crée le capital temps formation et rend caduques au 31 décembre 1995 les agréments des organismes collecteurs de fonds (FAF et ASFO).
- Enfin, la loi du 4 février 1995 (DMOS) organise le financement du capital temps formation, reconduit les aides à l'embauche de jeunes en alternance, reconduit les contrats d'orientation et d'adaptation, crée une commission nationale des comptes de la formation et institue une procédure d'agrément pour les dispensateurs de formation.

Les principaux accords nationaux interprofessionnels relatifs à la formation professionnelle continue

Dans les années 70

- L'ANI du 9 juillet 1970 dote les salariés d'un droit individuel de formation largement repris dans la loi du 16 juillet 1971.
- L'avenant du 9 juillet 1976 élargit les possibilités de rémunération des salariés en CIF et précise le rôle des CE vis-à-vis du plan de formation. Là encore, la loi du 17 juillet 1978 s'est largement inspirée de l'ANI.

Dans les années 80

- L'avenant du 21 septembre 1982 introduit un nouveau mode de financement du CIF versé par les entreprises de plus de dix salariés (FONGECIF...).
- L'avenant du 26 octobre 1983 institue les SIVP et les contrats de qualification et d'adaptation.
  Ces deux avenants ont été repris dans la loi du 24 février 1984.
- L'accord du 20 octobre 1986 crée les conventions de formation entérinées par la loi du 30 décembre 1986.
- Le protocole du 3 juin 1987 invite les branches à négocier sur la formation professionnelle.
- L'accord du 01 mars 1989 unifie l'ensemble des dispositions conventionnelles relatives à l'insertion des jeunes.
- L'ANI du 29 mai 1989 précise les règles de prise en charge des CIF.

Dans les années 90

- L'avenant du 21 février 1990 fixe la contribution des employeurs au financement du CIF à 0.15 % et sera repris dans la loi du 3 juillet 1990.
- L'ANI du 24 mars 1990 fixe les règles d'accès au CIF des salariés intérimaires et en contrat à durée déterminée qui seront reprises dans la loi du 12 juillet 1990.
- L'ANI du 28 mars 1990 amorce la mise en œuvre du crédit de formation individualisé qui sera ensuite repris dans la loi du 4 juillet 1990.
- L'ANI du 3 juillet 1991 annule et remplace l'ANI du 9 juillet 1970 et ses avenants. Les principales innovations portent sur l'insertion des jeunes, le financement du CIF, le co-investissement des salariés en formation qualifiante dans le cadre du plan de formation. La plupart des dispositions de cet accord seront reprises par la loi du 31 décembre 1991.
- Deux avenants du 8 novembre 1991 sur le CIF des CDD et du 8 janvier 1992 sur l'apprentissage viennent compléter ce dispositif.
- Un avenant en date du 5 juillet 1994 amorce une nouvelle évolution du dispositif en mettant en place le capital temps de formation, en redéfinissant le réseau des collecteurs des fonds ; elle impulse une réforme de l'alternance.

Méthodologie des études réalisées par l'Observatoire des relations professionnelles et de l'innovation sociale

La première étude était consacrée à l'analyse des moyens d'articulation entre la négociation et les outils de branche avec les autres niveaux, tandis que la seconde s'attachait à repérer les effets de la mise en place des OPCAREG sur les relations sociales. D'une enquête à l'autre la méthodologie suivie est similaire :

- Collecte des accords auprès des unions régionales et des fédérations CFDT.
- Questionnaires adressés aux négociateurs patronaux et CFDT, à l'exception de ceux rencontrés dans le cadre d'entretiens.
- Enquête à base d'entretiens semi-directifs auprès des négociateurs CFDT et CNPF des trois branches ou des sept régions retenues dans le panel de l'enquête.

INDEX DES SIGLES UTILISES

AFPA	Association pour la Formation Permanente des Adultes (organisme public).
AGEFOS	Association de Gestion des Fonds de la Formation des PME, (organisme collecteur interprofessionnel régional à compétence nationale, créée par la CGPME et les 5 organisations syndicales).
ANI	Accord National Interprofessionnel.
ASFO	Association de Formation Professionnelle (organisme de formation créé à l'initiative des organisations patronales).
CE	Comité d'Entreprise (ou d'établissement).
CEP	Contrat d'Etudes Prévisionnelles (évaluation des perspectives d'évolution des emplois et des qualifications).
CFA	Centre de Formation des Apprentis.
CIF	Congé Individuel de Formation.
COPIRE	Commission Paritaire Interprofessionnelle Régionale de l'Emploi.
CPNE	Commission Paritaire Nationale de l'emploi.
CQP	Certificat de Qualification Professionnelle.
EDDF	Engagement de Développement de la Formation (convention d'aide financière publique).
FAF	Fonds d'Assurance Formation (ancienne appellation des OPCA).
FONGECIF	Fonds de Gestion du Congé Individuel de Formation (organisme régional interprofessionnel).
OPCA	Organisme Paritaire Collecteur Agréé (de branche).
OPCAREG	Organisme Paritaire Collecteur Agréé Régional.

Références bibliographiques

« Actualité de la formation permanente », *Région et formation*, n°139 novembre-décembre 1995.

Centre INFFO « Décentralisation de la formation professionnelle continue des jeunes : mise en œuvre », *Dossier d'Inffo Flash* n°411 du 7 juillet 1994.

DARES, « La formation professionnelle gérée par les conseils régionaux : d'une décentralisation à l'autre », *Premières synthèses* n°100 du 19 juillet 1995.

Delors Jacques, « Genèse d'une loi et stratégie de changement ». *Connexions* n°17, reproduite dans *Formation et Emploi* n°34, avril-juin 1991.

Dubar Claude, *La formation professionnelle continue*, Ed. La découverte, coll. Repères 1995.

La Documentation Française « Bilans de la négociation collective 1992, 1993 et 1994 », ministère du Travail de l'Emploi et de la Formation professionnelle.

Luttringer Jean Marie, « La formation professionnelle : nouveaux chantiers », *Droit social* n°2 février 1994.

Luttringer Jean Marie, « Formation professionnelle : la réforme des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) », *Droit social* n°3 mars 1995.

Luttringer Jean Marie, « Réflexions sur les rapports entre formation continue et négociation collective ».

Luttringer Jean Marie, « L'accord national interprofessionnel du 3 juillet 1991 relatif à la formation et au perfectionnement professionnel », Dalloz 1991, pp.800-860.

Tarby André, « Paritarisme et institutions de la formation professionnelle continue », *Droit social* n°11, novembre 1995.

nº 22 – Automne 1996

LA REVUE DE L'IRES

Coût de main-d'œuvre, compétitivité et emploi : les enseignements d'une comparaison internationale

Pierre Concialdi, Christine Daniel, Carole Tuchszirer

Coûts de main-d'œuvre, emploi et qualité dans des marchés de service : la garde d'enfants et le nettoyage industriel

Catherine Sauviat

Du ralentissement de la productivité

Michel Husson

Le temps de travail dans l'Union Européenne : une analyse sexuée dans six pays

Christèle Meilland

Formation professionnelle continue : une articulation des différents niveaux ?

Anne Chevallier, Sophie Gaudeul

IRES - Institut de Recherches Economiques et Sociales