

**/ LE GRAND
LIVRE DE LA
FORMATION/**

/ LE GRAND LIVRE DE LA FORMATION /

TECHNIQUES ET PRATIQUES DES PROFESSIONNELS
DU DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES

Sous la direction de
Michel Barabel // Olivier Meier // André Perret // Thierry Teboul

Préface d'Audrey Richard

3^e édition

DUNOD

Mise en pages : Nord Compo

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements

d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour

les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée. Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).



© Dunod, 2020

11 rue Paul Bert, 92240 Malakoff
www.dunod.com

ISBN 978-2-10-079138-5

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

SOMMAIRE

LES AUTEURS	VII
PRÉFACE	XI
PARTIE 1 CADRE ET ENVIRONNEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	1
CHAPITRE 1 50 ANS DE FORMATION PROFESSIONNELLE	3
CHAPITRE 2 DROIT DE LA COMPÉTENCE ET INVESTISSEMENT FORMATION : JE T'AIME MOI NON PLUS	25
CHAPITRE 3 OBLIGATION DE FORMER LES SALARIÉS ET CONTENTIEUX DE L'EMPLOYABILITÉ	45
CHAPITRE 4 DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES : LES ACTEURS CLÉS	55
CHAPITRE 5 COVID-19 ET DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES : QUELS ENSEIGNEMENTS ?	99
PARTIE 2 LA FORMATION PROFESSIONNELLE DANS L'ENTREPRISE	109
CHAPITRE 6 PILOTER LE DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES EN ENTREPRISE	111
CHAPITRE 7 DEVENIR UNE ORGANISATION APPRENANTE	137
CHAPITRE 8 CERTIFICATIONS ET QUALITÉ DE LA FORMATION	161
CHAPITRE 9 CONSTRUIRE LA POLITIQUE ET LE PLAN DE DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES	187
CHAPITRE 10 RÉUSSIR L'ENTRETIEN PROFESSIONNEL	223

CHAPITRE 11 FORMER DANS LE CADRE DE L'ALTERNANCE	239
CHAPITRE 12 ÉVALUER LA FORMATION	275
CHAPITRE 13 SIRH, DIGITAL ET FORMATION	295
CHAPITRE 14 LES UNIVERSITÉS D'ENTREPRISE	317
CHAPITRE 15 DISPOSITIFS À L'INITIATIVE DES SALARIÉS	343
PARTIE 3 L'INGÉNIERIE PÉDAGOGIQUE MULTIMODALE	357
CHAPITRE 16 CONSTRUIRE UNE ACTION DE FORMATION	359
CHAPITRE 17 ANIMER UNE SÉANCE DE FORMATION EN PRÉSENTIEL	395
CHAPITRE 18 CONCEVOIR L'INGÉNIERIE MULTIMODALE	431
CHAPITRE 19 CONSTRUIRE DES DISPOSITIFS DE <i>DIGITAL LEARNING</i> PERFORMANTS, C'EST POSSIBLE !	465
CHAPITRE 20 FORMER AVEC LA RÉALITÉ VIRTUELLE	479
CHAPITRE 21 IA ET DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES : VERS DES « ORGANISATIONS APPRENANTES AUGMENTÉES » ?	491
CHAPITRE 22 INNOVER EN FORMATION À L'ÈRE NUMÉRIQUE	507
CONCLUSION GÉNÉRALE	523
BIBLIOGRAPHIE	525

LES AUTEURS

LES COORDINATEURS

Michel Barabel est maître de conférences à l'Université Paris-Est où il dirige le Master 2 « GRH dans les multinationales » (IAE Gustave Eiffel). Il est également Professeur affilié à SciencesPo Executive Education où il assure la direction scientifique de l'Executive Master RH. Directeur des éditions du Lab RH, il est rédacteur en chef adjoint du *MagRH*.

Olivier Meier est Professeur des Universités (Paris-Est) et Directeur de recherche au Lippa. Il est également Visiting professor à Harvard Business School Europe. Directeur de collections des éditions « Management et Société », il est rédacteur en chef de la revue *Management et Stratégie*.

André Perret est Vice-président du Groupe Dever (groupe de conseil et de recherche spécialisé dans les problématiques RH et management). Il est également directeur de la publication et rédacteur en chef du *MagRH*. Il assure la vice-présidence du Groupe ANDRH Nation Alésia.

Thierry Teboul est directeur général de l'AFDAS (opérateur de compétences des secteurs de la culture, des industries créatives, des médias, de la communication, des télécommunications, du sport, du tourisme, des loisirs et du divertissement).

LES AUTEURS DE CHAPITRE

Béatrice Arnaud est Psychosociologue des organisations et coach certifiée EMCC.

Thierry Bonetto est Cofondateur de Learning futures.

Rémi Challe est Président de EdTech France.

Denis Cristol est Directeur de l'innovation et de la pédagogie à l'Association pour le Progrès du Management (APM).

Marc Dennerly est Cofondateur et directeur associé de C-CAMPUS. Il anime le blog www.blog-formation-entreprise.fr.

France Apprenante est une coalition qui fédère des acteurs des domaines de l'accompagnement, de l'éducation, de l'apprentissage, de l'innovation, du digital et de la formation.

François Geuze est Rédacteur en chef adjoint du *MagRH*.

Émilie Gobin Mignot est Cofondatrice du Pavillon.

Alexandra Lange est Directrice du développement professionnel chez AG2R La Mondiale.

Dominique Ledogar est Directeur Général de GoWizApp.

Éric Mellet est Président de SOL France.

Dalila Mesnata est avocate chez Capstan Avocats.

Carine Noémie est Directrice de la formation chez AG2R La Mondiale.

Cyril Parlant est Avocat, directeur associé, responsable du Pôle droit de la formation chez Fidal.

Philippe Pierre est Professeur affilié à Sciences Po Executive Education.

Jonathan Pottiez est Consultant senior chez C-Campus.

Lionel Prud'homme est Directeur de l'École IGS-RH Paris.

Yannig Raffenel est CEO Expert de SAS Blended Learning.

Didier Rouxel est CEO de DRH.I.S Human Information & services.

Philippe de Vaugiraud est Directeur du département RH du groupe AG2R La Mondiale.

Jérôme Wagnier est CEO d'Alberon Partners.

Jean-Pierre Willems est Président du cabinet Willems.

Bertrand Wolff est le cofondateur du Pavillon.

LES CONTRIBUTEURS

Antoine Amiel est le fondateur de LearnAssembly.

Angeline Barth est secrétaire confédérale en charge de la formation professionnelle, démocratie sociale et négociation collective, CGT

Alexia de Bernardy est Présidente de LA WE BOX.

Dominique Camusso est Responsable GPEC chez Snecma Moteurs (Groupe Safran).

Emmanuel Carré est Directeur de l'ISCPA Paris (école de journalisme, communication et production).

Élodie Cavigioli est consultante en stratégie et ingénierie formation, qualité et certification au sein du Cabinet Lafayette Associés.

Jean-Christophe Chamayou est Président de Lafayette Associés.

Sara Croüs est consultante en conseil et accompagnement à la certification qualité au sein du Cabinet Qualinomia.

Philippe Decottignies est CEO et cofondateur de Neuronys.

Laetitia Doukhan est Chef de projet « Immersive Learning » chez Reality Academy.

Cédric Frétygné est Professeur d'université à l'UPEC. Il dirige le laboratoire de recherche LIRTES (EA 7313, UPEC).

Thomas d'Hauteville est Cofondateur d'Innership.

Julien Huelvan est CEO de Beedeez.

Sylvain Humeau est président du GARF (Groupement des acteurs et responsables de formation).

François Galinou est Président de l'ICPF.

Anne Grjebine est Directrice Campus & Innovation RH chez Air France.

Alban Jacquin est Responsable de la « Learning experience & Innovation » chez Schneider Electric.

Marie Lacroix est Cofondatrice de Cog'X.

Philippe Lefloch est conseiller technique FPC & GPEC (CFTC).

Justine Levasseur est avocate au cabinet Fidal.

Son Thierry Ly est CEO de Didask.

Alexandre Malarewicz est Cofondateur d'Empowill.

Pierre Monclos est DRH et expert digital learning chez Unow.

Laurent Reich est Learning Practice International Director à L'Oréal.

Yvan Ricordeau est Secrétaire national de la CFDT.

François Saulet est Responsable Ressources Humaines chez Dassault Aviation.

Didier Serrat est fondateur de Zeebra.

Boris Sirbey est Cofondateur du Lab RH et de France Apprenante.

Anne Suchodolski est Coach chez Innership.

PRÉFACE

La formation et le développement des compétences sont des enjeux fondamentaux pour les organisations et donc les professionnels des ressources humaines. Il en va de la vitalité de l'économie de notre pays et de notre modèle social. Le législateur, par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel adoptée en 2018, propose de répondre à cet enjeu clé en renversant certains paradigmes. Tout d'abord, cette loi vise à rendre les actifs plus autonomes et acteurs de leur montée en compétences et de leur vie professionnelle de manière générale.

D'autre part, la loi a souhaité accompagner de manière prioritaire les personnes les plus éloignées du monde du travail, afin de réduire l'écart entre leurs compétences acquises et celles demandées sur le marché de l'emploi. Enfin, la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel favorise l'innovation pédagogique et l'alternance, en laissant aux organisations une plus grande souplesse dans la création de leurs centres de formation. Cette dernière mesure répond à un réel besoin de transmettre et d'imaginer les compétences là où elles se trouvent : dans les organisations de travail. D'autres évolutions dans le domaine de la formation professionnelle sont venues bouleverser les pratiques des responsables RH : de nouveaux dispositifs avec l'apparition de la Formation en situation de travail (FEST) et de la Pro-A pour l'alternance, de nouvelles règles budgétaires avec une contribution unique désormais exclusivement mobilisée pour l'alternance, le financement de politiques publiques et celui de droits individuels, de nouveaux interlocuteurs avec la création de France compétences, du haut-commissariat au Développement des compétences et des OPCO, pour n'en citer que quelques-uns.

L'ANDRH a été très mobilisée dès la phase d'élaboration du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel et a contribué au constat partagé d'un système complexe, coûteux, injuste et inefficace qui devait, de l'avis de tous, être amélioré et simplifié. Au-delà de notre contribution, nous avons également été présents afin d'accompagner les professionnels RH dans l'appropriation de ces nouveautés réglementaires.

L'ANDRH s'est ainsi faite le relais des difficultés et des attentes exprimées par les DRH, comme la diminution des budgets disponibles pour les entreprises de 50 à 300 salariés ne bénéficiant plus des fonds mutualisés, ou les questionnements sur les modalités de co-investissement mobilisant le CPF, désormais monétisé. Nous souhaitons aussi alerter sur la nécessité de favoriser l'investissement en formation qui, à ce jour, demeure comptablement considéré comme une charge.

Le domaine de la formation professionnelle – clé pour l'avenir de nos organisations et du développement individuel – et la troisième édition du *Grand livre de la formation*, tombent à point nommé pour prendre du recul et se projeter dans l'avenir.

L'ouvrage que vous avez entre les mains permet aujourd'hui de mieux cerner tous les enjeux de la formation professionnelle. Tout d'abord, en décryptant l'écosystème

de la formation professionnelle, son histoire, les acteurs qui la font vivre et bien sûr, les impacts de la crise du Covid-19 dans ce domaine. Vous découvrirez ensuite un panorama complet des pratiques concrètes pour utiliser au mieux la formation en milieu professionnel : comment réussir un entretien professionnel ? Qu'est-ce qu'une entreprise apprenante ?... Enfin, la dernière partie de cet ouvrage questionne les pratiques pédagogiques et invite à aller plus loin dans l'élaboration des formations professionnelles : multimodal, réalité virtuelle, distanciel, présentiel... Une lecture utile et nécessaire pour tout passionné par la formation professionnelle et ses évolutions.

Bonne lecture

*Audrey Richard, Directrice des Ressources Humaines et Engagement du groupe Up
et Présidente de l'Association Nationale des DRH*

CADRE ET
ENVIRONNEMENT
DE LA FORMATION
PROFESSIONNELLE

1

PARTIE

SOMMAIRE

CHAPITRE 1	50 ANS DE FORMATION PROFESSIONNELLE	3
CHAPITRE 2	DROIT DE LA COMPÉTENCE ET INVESTISSEMENT FORMATION : JE T'AIME MOI NON PLUS	25
CHAPITRE 3	OBLIGATION DE FORMER LES SALARIÉS ET CONTENTIEUX DE L'EMPLOYABILITÉ	45
CHAPITRE 4	DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES : LES ACTEURS CLÉS	55
CHAPITRE 5	COVID-19 ET DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES : QUELS ENSEIGNEMENTS ?	99

1

50 ans de formation professionnelle

JEAN-PIERRE WILLEMS

L'apparition de la formation tout au long de la vie ne saurait être précisément datée : l'histoire de l'apprentissage et de l'éducation se confond avec celle de l'homme. Il n'est pas une communauté qui ne se soit bâtie sans une culture commune et des mécanismes éducatifs, quelles que soient leurs formes et leurs modalités. On pourrait d'ailleurs être tenté de résoudre l'éternel débat entre nature et culture par le fait que l'homme est génétiquement programmé... pour apprendre. Pour autant, Condorcet fait office de précurseur lorsqu'il déclare devant l'Assemblée nationale en avril 1792 qu'il est nécessaire que l'instruction soit délivrée aux enfants mais également aux adultes. L'éducation populaire répondra en partie à cette demande. Mais ce n'est qu'au milieu des années 1960 que prendra forme le système de formation professionnelle continue des adultes tel que nous le connaissons aujourd'hui.

Au cours des cinquante dernières années, le développement du système de formation s'est essentiellement bâti sur l'articulation entre une dynamique sociale et un levier fiscal, avant que ce modèle ne s'essouffle. La loi du 5 mars 2014 et plus encore celle du 5 septembre 2018 ont donc fait le choix de ruptures fortes pour ancrer la formation professionnelle sur trois piliers : la priorisation forte des financements publics et leur pilotage assumé par l'État, la responsabilisation des acteurs, et la libéralisation d'un secteur qui a longtemps fait l'objet de règles spécifiques.

LA FISCALITÉ AU SOUTIEN DE LA DYNAMIQUE SOCIALE

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

DE LA NOUVELLE SOCIÉTÉ AU CHANGEMENT DE SOCIÉTÉ (1970-1981)

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

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

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

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

La formation dans les accords de Grenelle (25-27 mai 1968)

Emploi et formation

Le CNPF (Conseil national du patronat français) et les confédérations syndicales ont décidé de se réunir avant le 1^{er} octobre en vue de rechercher un accord en matière de sécurité de l'emploi et portant notamment sur :

- **les mesures de nature à assurer les reclassements** nécessaires en particulier en cas de fusion et de concentration d'entreprises ;
 - **l'institution de commissions paritaires de l'emploi** par branches professionnelles et les missions qu'il convient de donner à ces commissions, devant fonctionner en principe au niveau national et le cas échéant aux niveaux territoriaux.
- Ils ont également convenu d'étudier les moyens permettant d'assurer, avec le concours de l'État, la formation et le perfectionnement professionnels. En ce qui concerne les cadres, il a été convenu que la recherche d'un accord particulier sera menée par le CNPF et les organisations syndicales.

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

Par ailleurs, le Premier ministre s'engage :

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

À compter de 1974, le changement de décor est radical. Le chômage s'accroît à un rythme rapide, notamment chez les jeunes. L'État ne peut plus laisser l'initiative aux partenaires sociaux et met en place des plans pour l'emploi des jeunes qui sont restés dans l'histoire sous l'appellation de « plans Barre » du nom du Premier ministre de l'époque. Ce débat sur la finalité de la formation professionnelle et son orientation en faveur de la promotion sociale ou du traitement des questions d'emploi deviendra récurrent. La loi du 5 septembre 1971 est entièrement articulée autour de l'idée que la formation professionnelle doit avant tout venir au soutien de l'emploi.

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

Suite à l'ANI de 1970 et à la loi de 1971, les services formation se sont généralisés dans les entreprises de grande taille, un marché de la formation s'est créé, des habitudes se sont prises. Basés sur une véritable vision politique et sociale, les textes fondateurs n'ont pas été des textes conjoncturels destinés à répondre à une situation de crise. Ils ont produit de spectaculaires résultats quantitatifs et qualitatifs en termes de développement de l'accès à la formation ou même de promotion sociale à travers le congé individuel de formation.



EN PRATIQUE

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

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

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

LA DÉCENTRALISATION ET LE DROIT À LA FORMATION POUR TOUS (1982-1992)

FOCUS

L'organisation de la formation professionnelle

Avec l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, pour la première fois la formation professionnelle est dotée d'un ministère de plein exercice, confié à Marcel Rigout, l'un des quatre ministres communistes du gouvernement Mauroy. Les lois Auroux en 1982 qui réforme la négociation collective, Defferre en 1983 qui confie la formation professionnelle aux régions dans le cadre de la décentralisation, et Rigout en 1984 qui crée les contrats en alternance pour les jeunes, réforment profondément l'organisation et les moyens de la formation professionnelle.

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

Du début des années 1980 au début des années 1990, le système de formation professionnelle continue connaît un développement sans précédent. À la logique de promotion sociale, avec notamment la mise en place du congé individuel de formation (CIF) sous une forme renouvelée, s'ajoutent les efforts faits pour lutter contre le chômage des jeunes par la formation. Les contrats en alternance (contrat de qualification et contrat d'adaptation) bénéficient à des centaines de milliers d'individus. Cette dynamique se retrouvera au sein des entreprises à la fin des années 1980 : une période de croissance voit alors se développer les programmes ambitieux de gestion par les compétences, et la notion d'investissement formation et de développement du capital humain.

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

Cette phase de croissance est portée par une féconde dialectique accord-loi (les ANI du 21 juillet 1982 et du 26 octobre 1983 préparent la loi du 24 février 1984 ; l'ANI du 29 mai 1989 inspire une partie de la loi du 4 juillet 1990 ; l'ANI du 3 juillet 1991 fournit l'essentiel de la loi du 31 décembre 1991). À l'origine de toutes les évolutions, les partenaires sociaux et la négociation sociale sont au cœur du développement de la formation professionnelle.

Ils en étendent le champ pour en faire un outil de gestion de l'emploi, notamment par le développement des formations en alternance pour favoriser la qualification et l'insertion des jeunes dont le taux de chômage augmente fortement, et ce, d'autant plus que le niveau de qualification est faible. Pour les salariés en place, la formation accompagne les démarches de gestion prévisionnelle des compétences qui se développent dans les grandes entreprises et favorise la réflexion sur l'investissement formation.

Les années 1980 voient l'émergence de deux acteurs nouveaux : les conseils régionaux et l'Europe.

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

Le second acteur est l'Europe. Avec l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans l'Union européenne (qui était alors la Communauté européenne) en 1986, la construction européenne, sous l'impulsion notamment de Jacques Delors, prend une nouvelle dimension. Dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle, des actions de soutien aux systèmes éducatifs, des programmes d'échanges transnationaux et

la promotion de projets conduits à l'échelle européenne favorisent la convergence d'objectifs entre les différents pays membres. C'est la naissance d'ERASMUS, mais également de SOCRATE, puis de LEONARDO et le développement des interventions du Fonds social européen (FSE) pour favoriser le rattrapage régional, dont bénéficieront essentiellement les régions périphériques (Grèce, Espagne, Portugal, Irlande). Dynamique sociale et dynamique européenne sont donc à l'œuvre tout au long des années 1980.

LA FORMATION, OUTIL DE GESTION DE L'EMPLOI (1992-2001)

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

À partir de 1992, l'État se désinvestit des politiques de formation, notamment avec la fin progressive du crédit formation individualisé. Accusé de coûter trop cher, de conduire à des qualifications déconnectées des besoins de l'économie, le crédit formation individualisé fait l'objet de restrictions budgétaires qui le privent peu à peu de tout contenu. Le droit à la qualification professionnelle pour tous, inscrit dans le Code du travail par la loi du 4 juillet 1990, devient ainsi un droit virtuel sans modalité concrète de mise en œuvre.

Par ailleurs, la dialectique accord-loi s'affaiblit : pour la première fois depuis 1971, une loi relative à la formation (la loi quinquennale du 20 décembre 1993) est votée sans avoir été précédée par un accord national interprofessionnel. Il en ira de même pendant toute la décennie 1990, jusqu'à la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 incluse.

Cette défiance vis-à-vis des partenaires sociaux trouve une autre traduction : la loi quinquennale réduit drastiquement le nombre d'organismes paritaires dont le nombre passe de plus de 250 à moins d'une centaine.

Parallèlement, les conseils régionaux affirment leur position et leur rôle au plan territorial. En cette période atone au cours de laquelle chacun semble chercher sa place, un frémissement se fait jour à l'échéance de l'an 2000. Il est question de réformer un système trentenaire et de créer des droits nouveaux pour les salariés. On parle alors d'un droit individuel à la formation garanti collectivement. Certains avancent l'idée d'un droit à la formation différée, qui permettrait à ceux qui sont sortis précocement du système scolaire de bénéficier d'un crédit de la part de la collectivité pour récupérer des années d'études. Ces différentes propositions mettront du temps à se concrétiser. Après la crise économique du milieu des années 1990, le boom économique et la bulle de l'économie virtuelle de la fin des années 1990 seront principalement utilisés pour la mise en œuvre des 35 heures, ne laissant guère de temps ni de moyens pour la formation professionnelle. Ce n'est qu'après l'entrée en vigueur des 35 heures que le système de formation professionnelle reviendra sous les feux de l'actualité.

LA COMPÉTENCE OUVRE LA VOIE AU PARCOURS PROFESSIONNEL (2002-2013)

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

En cela, il annonce les ruptures de 2014 et plus encore de 2018, qui se trouvent en germe dans les réformes de 2002 et de 2004.

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

L'ANI de 2003 : nouveau socle de la formation

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

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

Comme l'ANI du 9 juillet 1970 avait posé les bases d'un système qui a fonctionné pendant une trentaine d'années, l'ANI du 5 décembre 2003 est le socle sur lequel peuvent se construire les développements futurs de la formation professionnelle continue. L'ANI ajoute une logique « compétences » à la logique formation. Il met à disposition des entreprises et des salariés des outils d'orientation professionnelle et d'aide à

la décision. Il accorde une large place à la négociation depuis le niveau de la branche jusqu'à la négociation employeur/salarié sur l'accès à la formation à travers le DIF. Par cet accord, les partenaires sociaux affirment leur rôle d'innovateurs et de pilotes du système de formation professionnelle continue.

La loi du 4 mai 2004 reprendra largement l'ANI de 2003 pour le généraliser. Elle ira même plus loin en inscrivant dans le Code du travail un article 1 qui systématise la consultation des partenaires sociaux préalablement à l'adoption d'une loi qui le modifie.

L'ANI de 2009 : le retour de la politique de l'emploi

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

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

La loi du 24 novembre 2009 reprendra, pour l'essentiel, l'ANI du 7 janvier 2009. Toutefois, la conception bonapartiste du pouvoir alors à l'œuvre utilisera l'application de cette loi pour que l'État reprenne en main la gouvernance du système de formation professionnelle.

S'en suivront deux conflits : le premier avec le FPSPP, dont l'État prélève à plusieurs reprises une partie des ressources, et le second avec les OPCA, qui ne sont envisagés que comme des relais des politiques publiques. Mais ce conflit portait tout de même une bonne nouvelle, la volonté des partenaires sociaux de préserver leur autonomie dans le champ de la formation. Après la rupture de 2014 et plus encore celle de 2018, cette volonté paraît moins bien établie.

LA REFORME DU SYSTÈME DE FORMATION PROFESSIONNELLE : LES LOIS DE 2014 ET DE 2018

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

RUPTURES ET CONTINUITÉS DANS LA LOI DU 5 MARS 2014

La loi du 5 mars 2014 introduit quatre ruptures qui sapent les fondements du système mis en place en 1971.

- **La fiscalité ne structure plus la formation en entreprise.** Pour la première fois depuis 1971, les entreprises n'ont plus de budget minimum à consacrer à la formation de leurs salariés, plus de déclaration fiscale à produire sur leurs dépenses de formation et plus de comptes à rendre à l'extérieur. Le levier fiscal sur les plans de formation disparaît donc après plus de quarante ans de services.
- **La certification prime sur la formation.** Tous les dispositifs de formation (contrats en alternance, congé individuel de formation, compte personnel de formation [CPF], périodes de professionnalisation...) sont orientés vers la certification. C'est l'objectif final de la formation qui est normé, pas le parcours qui permet de l'atteindre.
- **Les missions légales et conventionnelles des OPCA sont séparées.** Alors que l'État avait toujours imposé une gestion globalisée des sommes perçues par les OPCA, la loi nouvelle distingue les ressources provenant d'une contribution légale, dont l'usage est fortement encadré ; celles qui trouvent leur source dans un accord collectif à qui il revient de fixer l'emploi des sommes ; et enfin les versements volontaires des entreprises qui n'ont plus l'obligation d'être mutualisés, ce qui ouvre la porte à une gestion de comptes d'entreprise que l'administration avait longtemps contestée.

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

Ces quatre ruptures ont profondément perturbé les acteurs de la formation professionnelle, même si partenaires sociaux, OPCA, entreprises et organismes de formation ont souvent conservé des pratiques initiées par le cadre réglementaire antérieur, ce qui a limité la portée de la réforme. Mais deux facteurs vont amplifier les évolutions en cours : les pratiques tout d'abord, avec la diversification des modalités de développement professionnel, et pas que sous l'influence des TIC, et puis le fait que loin des négociations sociales qui ont constitué la dynamique de développement du système de formation, la réforme de 2018 sera portée par des diagnostics réalisés par des économistes et non par les acteurs sociaux.

LA LOI DU 5 SEPTEMBRE 2018 : LA RÉFORME DE LA FORMATION FAITE PAR LES ÉCONOMISTES

Le champ de la formation professionnelle est traditionnellement inscrit dans le domaine social, ses logiques, ses modes de régulation, ses modalités d'action. Le rôle joué par la négociation collective dans la construction et le développement du système de formation en est la meilleure traduction. La loi du 5 septembre 2018, qui a été construite par des économistes à partir de diagnostics externes au système de formation (c'est-à-dire qui se sont davantage intéressés aux résultats du système qu'à son fonctionnement) et sans consultation, ou presque, des acteurs sociaux est un changement de cap radical. C'est ce qui explique en grande partie pourquoi les ruptures portées par la loi de 2018 sont bien plus profondes que celles des réformes précédentes qui tenaient plus, par comparaison, d'ajustements.

Une réforme, 5 principes

Cinq principes ont présidé à l'élaboration de la réforme de la formation portée par la loi du 5 septembre 2018 :

1. Pour de meilleurs résultats, il faut des ruptures et pas seulement une réforme.
2. Les bénéficiaires (entreprises et salariés) doivent avoir plus de libertés.
3. Le paritarisme ne doit plus être centré sur la gestion financière mais sur l'action et les services rendus.
4. Pour que la réforme réussisse, l'État doit en assurer le pilotage.

5. La logique économique doit primer sur la logique sociale qui prévaut depuis plus de 45 ans.

Ces cinq principes expliquent les choix effectués dans trois domaines : l'apprentissage, les droits des salariés et la formation dans les entreprises.

Principe 1 : pas seulement une réforme mais des ruptures

La première rupture, et sans doute la plus importante de la réforme, est la fin du monopole des conseils régionaux en matière d'ouverture des CFA et des sections d'apprentissage. Il s'agit ici d'une transformation, et non d'une évolution. Rien d'ailleurs ne laissait présager une telle rupture, les Conseils régionaux assurant la régulation de l'apprentissage depuis les lois Defferre de 1982 et 1983. Le choix a été fait, non pas de confier l'apprentissage aux branches professionnelles, comme on l'a souvent dit, mais de parier sur le marché et l'initiative des acteurs pour insuffler un dynamisme nouveau à l'apprentissage. Le diagnostic était moins que les acteurs avaient failli, leur action n'était pas en cause, mais que le système tel qu'il était structuré n'avait pas la capacité à porter une croissance forte, pour ne pas dire un changement d'échelle, du dispositif.

La réforme acte donc que l'apprentissage est un marché, que tout organisme peut librement prétendre à la qualité de CFA et que l'accroissement de l'offre favorisera la promotion et l'attractivité du dispositif. Au-delà de la réforme, cette première rupture a pour ambition d'attirer vers l'apprentissage des élèves et des étudiants toujours plus nombreux. Pour le gouvernement, les formations en alternance sont plus efficaces que les filières traditionnelles de formation professionnelle initiale.

La seconde rupture est la disparition du congé individuel de formation, droit emblématique des salariés depuis l'origine du système de formation en 1971, au profit d'un CPF aménagé. Là encore, le diagnostic porté sur le CIF n'est pas négatif : le congé individuel de formation aura permis, en 25 ans, à plus d'un million de salariés d'évoluer ou de se reconverter en accédant à des formations de longue durée. Mais pour les économistes, investir 900 millions d'euros pour former 40 000 personnes (sur près de 20 millions de salariés), n'est pas un système équitable ni suffisant. D'où le fléchage des fonds vers un CPF ouvert à tous.

Enfin, la troisième rupture est, pour les entreprises de 50 salariés et plus, la fin de tout accès à un financement mutualisé destiné à la formation de leurs salariés. Avec la suppression du plan de formation pour les entreprises de 50 à 299 salariés, et des périodes de professionnalisation, il n'existe plus à l'intérieur de la contribution de 1,68 % de ressources destinées au plan de formation, sauf pour les TPE de moins de 50 salariés. C'est donc la fin de l'incitation fiscale à former ses salariés. Et la fin également de la mutualisation et avec elle du principe de financement par tous de l'investissement formation des plus dynamiques. Alors que la mutualisation a sa logique économique, à savoir le partage de l'investissement formation au motif qu'un salarié ne connaîtra pas qu'une entreprise et que les coûts doivent donc être partagés, la législation a fait le choix de renvoyer la question de l'investissement formation à la seule responsabilité du chef d'entreprise, tout comme le CPF renvoie chaque salarié à son parcours individuel.

Principe 2 : plus de libertés pour les entreprises et les salariés

En matière d'apprentissage, les entreprises peuvent dorénavant recruter librement des apprentis pour tous les métiers, dès lors qu'un établissement de formation a mis en place un cursus diplômant correspondant. Les jeunes disposent de la même liberté, n'étant plus tenus par une offre d'apprentissage préétablie. Mais les entreprises ont également la possibilité de créer leur propre CFA, ce qui peut correspondre à un objectif de *sourcing*, de promotion de la marque employeur, d'adaptation des cursus aux métiers de l'entreprise ou encore de développement de capacités formatives. Cette stratégie de liberté s'est traduite par la création de 600 CFA en une année, venus s'ajouter aux 1 000 déjà existants, dont quelques dizaines de CFA d'entreprise.

Pour les salariés, la mise en place de l'Appli CPF, qui recense les formations accessibles par ce dispositif et l'accès direct à une ressource financière, doit donner plus d'autonomie, de même que l'accès à un Conseil en évolution professionnelle financé par la contribution de 1 % des entreprises mais gratuit pour le bénéficiaire. La volonté du gouvernement était ici de donner aux salariés des capacités de décision, sans qu'ils n'aient à obtenir l'accord préalable de qui que ce soit.

Pour les entreprises, le remplacement du plan de formation par un plan de développement des compétences, et l'élargissement de la définition de l'action de formation, ont eu pour finalité la fin du « tout formation ». L'objectif n'est plus de focaliser sur le moyen, la formation, mais de privilégier l'acquisition de compétences, quelles que soient les voies de ce développement. La définition simplifiée de l'action de formation, dorénavant ramenée à « un parcours pédagogique organisé pour l'atteinte d'un objectif professionnel », contribue à cet objectif. Mais le plan de développement des compétences peut également s'ouvrir à des actions qui ne prendront pas nécessairement la forme d'une formation. Il peut s'agir d'analyse de pratiques, de codéveloppement, de retours d'expériences, de coaching, de mise à disposition de ressources, de parrainage, tutorat ou accompagnement, de *learning expedition*, etc. Perçue comme un frein à l'innovation pédagogique et au développement de pratiques formatives non traditionnelles, la réglementation a donc été simplifiée.

La reconnaissance légale de la formation en situation de travail (AFEST) est emblématique de cette évolution. Alors que pendant 40 ans la réglementation n'a eu de cesse de différencier la formation et le travail, la loi reconnaît que l'on peut à la fois travailler et se former sans avoir à distinguer les deux activités, et pose des conditions minimales d'organisation (analyse et adaptation des activités, phases de réflexivité) en vue de favoriser le développement de cette formule. Si se former en travaillant n'est pas une nouveauté pédagogique au plan réglementaire, admettre que le temps de formation et le temps de travail peuvent être confondus est une révolution de même ampleur que la création de la VAE en 2002.

Principe 3 : un paritarisme moins centré sur la gestion et davantage sur l'action et les services rendus

Le diagnostic du gouvernement sur la gestion paritaire était sévère et a conduit à transformer radicalement les organismes paritaires (OPCA), qui ne changent pas seulement de nom en devenant des opérateurs de compétences, mais voient leurs missions plus étroitement définies, leur gestion plus encadrée et leurs ressources légales leur échapp-

per puisqu'ils sont dorénavant financés par des attributions de France compétences et non par une collecte propre. Sans doute la difficulté des partenaires sociaux à se soumettre à une véritable évaluation de leur action a-t-elle joué dans cette évolution : lorsque l'on renonce à s'auto-évaluer, on se condamne à être évalué par d'autres. Mais plus encore, cette réduction du champ de la gestion paritaire traduit une défiance de l'État envers la négociation collective, illustrée par l'incapacité des ANI à jouer le rôle initial d'innovation et de dynamisation du système de formation.

Autre traduction de cette défiance : en confiant la gestion du CPF à la Caisse des dépôts, l'État acte le fait qu'il ne souhaite plus de régulation sociale sur ce dispositif, et met en œuvre la « désintermédiation », qui fut un des mots d'ordre de la réforme.

Finalement, le champ d'action des partenaires sociaux s'est considérablement réduit, même si les branches professionnelles se voient dotées de prérogatives nouvelles en matière de construction des diplômes, en parallèle d'une prise de leadership de l'État sur le pilotage du système telle que l'on n'en avait jamais connu.

Principe 4 : un pilotage assuré (et assumé) par l'État

L'État s'est doté des moyens de piloter le système de formation professionnelle, tout au moins celui financé par des contributions publiques ou la cotisation fiscale des entreprises, notamment par la création de France compétences, organisme qui devient le grand argentier de la formation puisque chargé de répartir entre les différents financeurs les quelque 10 milliards d'euros de cotisation versés par les entreprises.

Si la composition de France compétences est tripartite (État, conseils régionaux, partenaires sociaux), le poids de l'État est prépondérant et la création de cette instance ne fait pas que simplifier ces structures (avec la disparition du CNEFOP, du COPANEF et du FPSPP), que le grand public n'avait de toute façon pas à connaître, mais est bel et bien pour l'État une manière de reprendre une place de choix, en l'occurrence la première, dans le pilotage des politiques de formation professionnelle financées par la contribution légale payée par les entreprises. Difficile d'ailleurs, sur le plan juridique, de contester à l'État le choix de reprendre la main sur l'affectation d'un impôt.

La réforme marque donc assez clairement la fin du tripartisme en formation et de la difficile gouvernance par l'État, les régions et les partenaires sociaux. Désormais, l'État décide et impulse, les autres acteurs étant renvoyés à des champs d'action politiques plus restreints que par le passé.

Principe 5 : une logique économique qui prime sur la logique sociale

La logique économique trouve plusieurs déclinaisons : en matière d'apprentissage, le service public a vécu et l'on bascule vers une logique de marché, ce qui se traduit par la suppression de l'autorisation administrative d'ouverture d'un CFA, à laquelle se substitue une certification de marché pour former des apprentis.

Concernant les droits des salariés, la monétisation du CPF, désormais établi en euros et non plus en heures, marque le passage d'une approche sociale à une approche économique. On peut d'ailleurs constater que, de manière symptomatique, toutes les confédérations, patronales et syndicales, étaient opposées au passage en euros, préférant pour des raisons propres à chacune conserver la notion d'heure, mieux ancrée dans

le social et les pratiques antérieures de formation. En imposant le calcul du droit des salariés en euros malgré ces oppositions, le gouvernement suit sa logique économique faite de liberté des acteurs, de pouvoir d'achat et de désintermédiation.

On peut également relever que le marché de la formation devient régulé par un processus de certification de droit commun (certificateurs accrédités par le COFRAC, norme de qualité unique avec la mise en place du référentiel national Qualiopi) et non par des normes spécifiques définies par les financeurs, comme c'était le cas précédemment.

Pour terminer, la notion de filière est substituée à celle de branche pour délivrer les nouveaux agréments des OPCO, les branches étant appelées à s'inscrire dans des ensembles qui les dépassent et préfigurent la réduction de leur nombre, autre objectif emblématique du quinquennat.

Finalement, on peut le constater, la loi du 5 septembre 2018 est bien plus qu'une réforme supplémentaire. Même si elle approfondit certaines évolutions que l'on pouvait déceler dans la loi du 5 mars 2014, elle opère des changements radicaux et rompt avec plus de 40 ans de gouvernance du système de formation bâti au début des années 1970.

FOCUS

Régulation publique et droit de la concurrence feront-ils bon ménage ?

On sait que la formation professionnelle continue est un marché, mais depuis la loi du 5 septembre 2018, et officiellement depuis le 1^{er} janvier 2020, l'apprentissage l'est également. Or, l'État a mis en place des systèmes de régulation publics qui ne manqueront pas d'être questionnés au titre du droit de la concurrence, s'ils ont pour effet de fausser le marché, la logique de libéralisation jouant alors à plein. Les principales questions à ce sujet concernent la fixation des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage mais également l'application CPF gérée par la Caisse des dépôts et consignations.

L'apprentissage devient un marché

Même si la formation professionnelle est parfois reconnue comme un service public administratif lorsqu'elle est mise en œuvre par un établissement public dans le cadre de ses missions légales (voir par exemple Tribunal des conflits, 12 novembre 2018), le principe en matière de formation professionnelle est qu'elle ne constitue pas, un service public, mais relève du droit privé et d'une activité de marché (Tribunal des conflits, 20 janvier 1986, Boennec). La libéralisation de l'apprentissage, activité désormais libre d'accès et ouverte à tout opérateur, fait basculer ce qui était un service public régulé par les Régions vers une activité de marché certes soumise à une réglementation dans son exercice (déclaration obligatoire, certification obligatoire pour être financé par les OPCO, obligations légales spécifiques...) mais qui ne relève plus d'une autorisation ni d'une régulation par l'administration.

...

Les niveaux de prise en charge des contrats ne doivent pas fausser le marché

La loi a confié aux branches professionnelles, avec une régulation par France compétences et un arbitrage *in fine* revenant au ministère du Travail, comme en témoigne le décret du 13 septembre 2019, le soin de définir les niveaux de prise en charge des certifications éligibles à l'apprentissage. Certes, il ne s'agit pas de déterminer le prix des formations qui demeure librement fixé par le CFA. Mais fixer des niveaux différenciés pour des certifications comparables pourrait être considéré comme faussant le fonctionnement du marché s'il en résultait un préjudice pour un opérateur. Un peu comme si les taux de remboursement des soins ou de l'optique étaient fixés différemment selon les cliniques ou enseignes concernées. À ce titre, il apparaît que la première liste des niveaux de prise en charge publiée par France compétences souffre encore de quelques approximations voire anomalies qui nécessiteront d'être rectifiées pour ne pas causer un préjudice à des établissements qui verraient les apprentis se détourner de leur cursus au motif qu'il existe un reste à charge élevé, alors que des certifications tout à fait comparables sont financées sur des niveaux bien plus élevés.

L'appli CPF entre neutralité et critères de sélection objectivés

L'appli CPF n'est pas un outil privé d'information ou de sélection des prestataires de formation, mais un outil public permettant aux bénéficiaires du compte personnel de formation d'accéder à l'exercice de leurs droits. Toutefois, l'exercice de ce droit s'effectue auprès d'opérateurs intervenant sur un marché et l'application doit donc tenir compte soit d'une nécessaire neutralité dans l'orientation des bénéficiaires, soit d'une sélectivité basée sur des critères objectifs, connus et incontestables. Cette application pose, du point de vue de la concurrence, de nombreuses questions depuis les critères du moteur de recherche et l'ordre de présentation des offres, jusqu'à la vérification des informations mises à disposition du public par l'intermédiaire de l'appli en passant par la vérification que l'offre satisfait bien aux exigences réglementaires. Redoutable challenge lorsque l'on constate que plusieurs centaines de milliers de formations figurent dans l'application.

Une question plus large

L'équilibre entre l'ouverture d'une activité à un marché et le maintien d'une forte régulation publique est étroit. Or, il faudra bien tirer toutes les conséquences de l'ouverture d'un marché de l'apprentissage, notamment en matière de subventionnement de l'activité des CFA par les Régions ou encore de financement des investissements de ces mêmes CFA par les OPCO. Dans un autre domaine, celui du service public de l'orientation professionnelle ou des opérateurs du CEP, la même question de prendre en compte l'ensemble du marché et des prestataires se

...

posera également. Il ne serait pas étonnant que tôt ou tard l'Autorité de la concurrence soit amenée à se prononcer sur l'un ou l'autre de ces sujets.

Quel avenir pour la réforme de la formation ?

En février 2020, les ministères de l'Économie et des Finances et du Travail ont demandé à l'IGAS et à l'IGF de réaliser un audit sur la soutenabilité financière de la réforme de la formation. Cet audit n'a pas été à son terme du fait de la pandémie de coronavirus, mais il témoignait que la réforme pouvait être victime de son succès. En effet, la forte croissance de l'apprentissage en 2019 (50 000 apprentis supplémentaires, soit 15 % de croissance), ajoutée à une utilisation importante du CPF, posait la question du financement de ces dispositifs en cas de maintien de cette pente ascendante.

Si la pandémie de coronavirus est de nature à freiner la croissance attendue, l'adoption de mesures de soutien ou de relance, notamment en matière d'apprentissage, ne garantissent pas pour autant que cela se traduise par une moindre tension financière.

Des arbitrages politiques qui ont fragilisé l'économie initiale de la réforme

Si l'on se reporte au projet de loi initial déposé en avril 2018 devant le Parlement, on constate que trois arbitrages ont contribué à fragiliser l'équation économique de la réforme :

- les secteurs non assujettis à la taxe d'apprentissage (économie sociale, agriculture, professions libérales) devaient l'être. Finalement, l'Élysée arbitra en faveur du maintien de l'exonération, ce qui enlève 600 millions d'euros de ressources ;
- la période de professionnalisation était initialement supprimée sans dispositif de remplacement, ce qui permettait de récupérer 600 millions d'euros. Finalement, la professionnalisation en alternance avait vu le jour et nécessitait la mobilisation de ressources supplémentaires. Faute de les trouver, l'ordonnance du 28 août 2019 a mis à l'arrêt le dispositif en exigeant que les certifications éligibles soient définies par accord étendu. Les extensions qui devaient intervenir rapidement restent avant l'été 2020 bloquées dans les bureaux du Ministère ;
- la définition de niveaux de prise en charge plutôt favorables (dans 80 % des cas) pour le financement des contrats d'apprentissage a contribué à gonfler l'enveloppe nécessaire pour financer la réforme. Mais l'arbitrage laissant la possibilité aux CFA de choisir, pour les contrats en cours, entre le financement selon le nouveau barème ou selon les coûts préfectoraux, génère un surcoût de 250 à 300 millions d'euros.

Finalement, sur l'année 2020, c'est environ un milliard d'euros (en estimant qu'il y aura peu d'actions de professionnalisation en alternance) qui fera défaut par rapport au projet initial.