

... Colloque d'Orléans

La réforme de la formation professionnelle continue. Loi du 24 février 1984

*par Guy MATTEUDI
Directeur adjoint de Cabinet
au ministère de la Formation professionnelle*

La loi du 24 février 1984 portant réforme du système français de formation professionnelle et qui, le fait vaut d'être relevé, a connu un consensus tant à l'Assemblée Nationale qu'au Sénat, est le fruit d'une large concertation engagée par le ministère depuis l'automne 1981.

Trois groupes de travail sur la relance, le financement et la régionalisation de la formation continue ont été constitués pour aider à l'élaboration de cette réforme qui s'appuie aussi largement sur les avis recueillis lors de nombreuses consultations bilatérales ou dans le cadre de la Commission permanente.

Ce texte intègre de plus deux grands accords contractuels : celui du 21 septembre 1982 sur le congé de formation et celui concernant les jeunes et l'alternance, signé le 26 octobre 1983. Cela témoigne de l'attention portée par le gouvernement aux négociations entre partenaires sociaux.

Enfin, veillant à la nouvelle répartition des compétences entre l'État et les régions définie par la loi de décentralisation, la réforme concrétise au plan législatif les efforts des Pouvoirs Publics en matière de formation professionnelle.

On peut donc estimer qu'avec la loi du 24 février 1984, le système français de formation continue représente un des ensembles les plus cohérents et les plus complets au sein de la Communauté européenne.

I — CETTE RÉFORME ÉTAIT NÉCESSAIRE

En effet, si après les accords de 1970, la loi de 1971 avait jeté les bases d'un premier et important essor de formation continue, tout le monde s'accordait pour noter quelques insuffisances et des dysfonctionnements importants. Plus de dix ans après, il convenait de tenir compte de l'évolution économique et sociale, des exigences des mutations industrielles et de la nouvelle situation de l'emploi ; ce que ne pouvait assurer un système législatif et réglementaire vieilli. De plus, le dispositif du marché et des coûts de la formation, peu transparents, avait connu quelques dérives.

Il s'agissait également d'acter, tant au niveau des collectivités publiques que des entreprises — à travers l'ensemble de leurs composantes — l'idée que la formation professionnelle est un instrument clef de la compétitivité, un investissement essentiel profitable à tous : salariés, entreprises, régions, État. Il fallait promouvoir les actions originales de formation, encourager les synergies.

Enfin, sans que soient négligés les secteurs dits traditionnels, il fallait faire face aux changements technologiques, aux exigences de qualifications nouvelles, à l'émergence d'emplois nouveaux, tout en prévenant certains aspects négatifs des mutations.

Dans cette perspective, offrir un cadre législatif rénové, animer la concertation avec et entre les partenaires sociaux, améliorer la coordination et créer les voies d'accès à la culture générale et technologique voulue par la société de demain devenait essentiel.

Ce sont ces objectifs ambitieux mais concrets que vise la loi de 1984.

II — CINQ ÉLÉMENTS PRINCIPAUX LA CARACTÉRISENT

- 1) La consolidation et l'extension du congé individuel de formation.
- 2) L'affirmation des droits collectifs et le recours à la négociation entre partenaires sociaux.
- 3) L'instauration de cadres nouveaux pour le développement de la formation professionnelle continue.
- 4) La recherche d'une plus grande continuité entre formation initiale et formation professionnelle continue.
- 5) La volonté d'une réelle transparence et l'exercice d'un contrôle effectif du marché de la formation.

A. La consolidation et l'extension du congé individuel de formation

Sans en modifier la définition, la réforme reprend l'accord contractuel de septembre 1982 et pose de nouvelles règles de fonctionnement pour le congé individuel de formation afin qu'il se développe plus

largement et devienne un véritable instrument de promotion sociale et d'épanouissement de l'individu.

- En premier lieu, il est assuré une meilleure égalité des salariés face à ce droit ; en effet le droit au congé individuel de formation est désormais garanti aux salariés des entreprises de moins de dix salariés, qui jusque-là en étaient pratiquement écartés, et cela sans imposer de charges nouvelles pour les employeurs concernés.

- Il a été ensuite procédé à une refonte profonde du mode de financement du congé individuel de formation ; celui-ci n'est plus à la charge directe de l'employeur et de l'État, mais se trouve désormais assuré par un système de financement mutuel géré par des organismes paritaires agréés par l'État.

L'objectif de solidarité régionale retenu dans le cadre des FONGECIF renvoie à l'accord des partenaires sociaux. A cet égard, on doit relever l'œuvre novatrice entreprise depuis sa création par le COPACIF qui connaît une sensible extension de son champ de compétence.

- Au niveau des fonds gérés par ces organismes, le montant de la participation des employeurs (exigible au-delà de plus de neuf salariés) est demeuré tel que celui fixé par la loi de finances rectificative de 1982, à savoir 0,10 % de la masse salariale brute.

Plus généralement, il faut souligner, ne serait-ce que pour s'en féliciter, que l'effort global des entreprises en matière de formation professionnelle se maintient sensiblement au-delà des obligations légales et a atteint 1,96 % de la masse salariale en 1983. Cette tendance doit être soutenue voire encore accentuée et il faut veiller à la meilleure utilisation de ces fonds.

- Les collectivités territoriales, région ou État, contribuent pour leur part au financement du congé de formation dans le cadre d'accords globaux avec les organismes paritaires agréés. La participation de l'État peut être sélective et tenir compte en particulier de l'importance de la prise en charge des congés des salariés des petites entreprises ou de l'accroissement du nombre des congés, de leur durée et de la valeur des qualifications proposées. Ces conventions seront négociées en fonction d'objectifs d'intérêt commun.

- En ce qui concerne le congé lui-même, il ne faut pas céder à des exigences conjoncturelles qui en dénatureraient l'exercice. Il est ouvert au salarié pour suivre un stage de son choix même sans rapport direct avec son activité ou celle de l'entreprise. Sa durée maximale est fixée à un an à temps plein ou 1 200 heures à temps partiel. La loi reprend par ailleurs, quant aux modalités d'application, les conditions d'ancienneté minimale et les seuils permettant à l'entreprise de ne pas avoir ses effectifs affectés excessivement par les congés individuels de formation.

- Enfin, sans entrer dans le détail des mécanismes de mise en œuvre, les organismes paritaires agréés sont autorisés à déterminer annuellement des priorités de prise en charge notamment selon la nature des formations, la catégorie professionnelle des demandeurs ou la taille de l'entreprise qui les emploie après consultation, selon le cas, de la Commission paritaire

de l'Emploi ou de la Commission paritaire interprofessionnelle de l'Emploi compétente.

La loi prévoit également que les salariés bénéficiaires d'un congé individuel de formation ont droit pendant la durée de leur stage, dès qu'ils ont obtenu l'accord d'un organisme paritaire agréé, à une rémunération égale à 80 % du salaire qu'ils auraient reçu s'ils étaient restés à leur poste de travail (avec un plancher égal à deux fois le SMIC).

La rémunération est égale à 100 % du salaire si la formation conduit à une qualification sanctionnée par un titre ou un diplôme de l'enseignement technologique, si elle répond à un objectif individuel de reconversion, ou si elle a pour objet de permettre l'exercice d'une responsabilité dans la vie sociale (à l'exclusion des formations de caractère politique ou syndical).

Les décrets portant application des mesures ci-dessus seront pris très rapidement.

B. L'affirmation des droits collectifs et le recours à la négociation entre les partenaires sociaux

Pour l'essentiel, l'accès des salariés à la formation s'exerce au sein de l'entreprise dans le cadre des plans de formation.

L'effort fourni en la matière ne doit pas être regardé comme une contrainte fiscale mais au contraire doit être considéré comme un réel investissement pour l'entreprise.

En effet, l'amélioration de la compétitivité nécessite recherche, innovation et efficacité de l'appareil productif.

Elle implique donc une mobilisation liée de plus en plus au développement de l'automatisation et, par conséquent, un effort de plus en plus important de formation et de qualification des femmes et des hommes.

Cet effort de formation concerne, par ailleurs, chaque salarié dans son devenir professionnel et social au-delà même de l'entreprise. C'est pourquoi, dans le respect des besoins et des spécificités de celle-ci, la loi impose des procédures de négociation et de consultation des salariés, par l'intermédiaire de leurs représentants, sur les objectifs et les moyens de la formation des entreprises.

- La loi se veut une incitation forte aux négociations au niveau des branches professionnelles.

Ainsi, dans toutes les branches où il existe déjà une convention ou un accord collectif, les organisations syndicales et professionnelles, liées par cet accord, devraient se réunir pour mener des négociations sur la formation.

Cette négociation doit obligatoirement porter sur :

- la nature des actions de formation et leur ordre de priorité ;
- la reconnaissance des qualifications acquises du fait d'action de la formation (il s'agit de fait des diplômes obtenus ou de la classification dans une convention collective) ;
- les moyens reconnus aux délégués syndicaux et aux membres des Comités d'entreprise pour l'accom-

plissement de leur mission dans le domaine de la formation ;

- les conditions d'accueil et d'insertion des jeunes dans les entreprises du point de vue de la formation professionnelle ;

- la durée, les conditions d'application de l'accord susceptible d'être conclu et la périodicité des négociations ultérieures.

- La négociation dans le cadre des entreprises de plus de cinquante salariés est obligatoire pour les entreprises qui ne sont pas couvertes par un accord ou une convention collective, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi. Pour celles qui dépendent d'une négociation de branche, si cette négociation n'a pas abouti, un délai de six mois est donné aux employeurs pour engager la négociation. A défaut, la négociation est ouverte dans les quinze jours à la demande d'une ou de plusieurs organisations représentatives.

La négociation dans l'entreprise porte, outre les aspects déjà cités au niveau de la branche, sur les points suivants :

- les moyens financiers affectés à la formation professionnelle ;

- la répartition des crédits de formation en fonction de la composition du personnel et des implantations géographiques ;

- la durée du congé individuel de formation et les modalités relatives à l'exercice du congé pour examen.

En ce qui concerne le Comité d'entreprise, son rôle est confirmé. Il est consulté sur le plan de formation de l'entreprise : cette consultation est cependant précisée et mise en relation avec les compétences nouvelles au plan économique, évolution de l'emploi, investissements et technologies, dévolues à ce Comité. Chaque année, le Comité apprécie les conditions d'intégration des résultats des négociations précitées et du plan éventuel d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Enfin, il est prévu de constituer une commission formation dans les entreprises de deux cents salariés ou plus ; un décret déterminera ses moyens d'action en référence à l'accord de septembre 1982. Dans celles de moins de cinquante salariés, les missions du Comité d'entreprise sont assurées par les délégués du personnel.

La place laissée à la négociation de branche et à la négociation dans l'entreprise entre l'employeur et les organisations syndicales a fait l'objet de critiques qui paraissent peu justifiées et pour certaines d'entre elles excessives.

Il ne s'agit là que du développement de procédures de négociations collectives déjà anciennes et qui favorisent le débat social, important, car l'on connaît les conséquences des politiques de formation sur les politiques de développement des branches et des entreprises.

De plus, ces négociations ne remettent pas en cause la responsabilité du chef d'entreprise qui conserve toutes ses prérogatives décisionnelles en matière de plan de formation, ni le Comité d'entreprise qui conserve ses attributions.

Ainsi, les organisations de salariés et les Comités d'entreprise ont un rôle distinct. La loi ouvre la possibilité de négociation et de concertation sur la politique de formation professionnelle. Au moment où l'ampleur des mutations technologiques à venir est indéniable, elle permet d'associer les intéressés eux-mêmes à la détermination de l'investissement humain nécessaire pour assurer ces changements.

Il en est ainsi tant au niveau des entreprises que des branches, à l'échelon régional ou national.

C. L'instauration de cadres nouveaux pour le développement de la formation

Une possibilité nouvelle de coopération est ouverte entre les entreprises, l'État, et les collectivités territoriales : les engagements de développement de la formation professionnelle.

Il s'agit de contrats annuels ou pluriannuels, d'une durée maximale de cinq ans, conclus entre l'État et l'entreprise, ou un groupement d'entreprises, après avis des organisations syndicales.

C'est une procédure tout à fait novatrice qui donne la possibilité aux contractants de réaliser des programmes concrets et ambitieux de formation sur des objectifs quantitatifs et qualitatifs de formation. Le problème de la formation des jeunes de moins de 25 ans peut être intégré à ces engagements.

En contrepartie de l'engagement de développer la formation, les employeurs sont réputés s'acquitter d'une fraction de l'obligation légale de financer. Un arrêté définit les clauses obligatoires que doivent comporter ces engagements.

La mutualisation des fonds pourra intervenir lorsque la convention est signée au niveau interprofessionnel ou de la branche. Les Régions et d'autres partenaires, par exemple, les Chambres de Métiers, de Commerce et d'Industrie, d'Agriculture, pourront être associées à ces engagements.

Pour chaque engagement, une commission composée des parties signataires ainsi que des représentants des organisations syndicales consultées avant la conclusion sera mise en place.

Elle s'assurera, au moins une fois par an, du degré d'exécution des objectifs définis et pourra proposer les adaptations nécessaires en fonction des réalisations effectuées.

Ce dispositif nouveau permet ainsi de conjuguer les efforts des entreprises, des régions et de l'État sur des objectifs identifiés. Lorsque ces objectifs répondent aux orientations prioritaires et aux critères d'interventions définis par l'État, ce dernier peut décider d'apporter une contribution à ces engagements.

L'expérimentation conduite depuis quelques mois par le ministère de la Formation professionnelle, le ministère de l'Industrie et de la Recherche, l'UIMM sur la filière électronique semble tout à fait convaincante et confirme l'utilité de cette nouvelle possibilité.

Dès 1981, le ministère avait souhaité développer une approche qui ne se traduise pas uniquement en obligation financière conduisant les entreprises, notamment les plus petites, à se mettre en règle avec la loi. C'est maintenant chose faite. La logique pro-

posée — qui ne supprime pas ailleurs le système plus traditionnel du conventionnement d'actions de formation — s'inscrit dans un esprit contractuel nouveau. La négociation d'objectifs globaux mais précis permet de mettre en place une politique active de formation professionnelle répondant aux besoins économiques de l'entreprise ainsi qu'aux besoins des salariés, sans qu'une réglementation trop contraignante méconnaisse les impératifs de développement économique et technologique.

D. La recherche d'une plus grande continuité entre formation initiale et formation professionnelle

Faire régresser l'échec scolaire, développer des enseignements technologiques diversifiés dans leur contenu et leurs durées représentent une nécessité absolue pour notre pays et c'est là l'action ambitieuse entreprise par le ministère de l'Éducation nationale.

Il faut cependant faire face aux situations difficiles qui sont celles que nous rencontrons trop souvent, et dans l'attente que cette politique nouvelle porte ses fruits, le gouvernement a décidé de placer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes au centre de ses préoccupations. C'est l'objet de l'ordonnance du 26 mars 1982 relative aux jeunes de 16-18 ans et d'un programme prioritaire d'exécution du IX^e Plan.

Cette préoccupation s'est traduite par la mise en place d'un dispositif d'accueil, d'information et d'orientation qui a provoqué une véritable mobilisation interinstitutionnelle de tous les acteurs et par l'organisation systématique de formations en alternance quel que soit le type de stage mis en place : orientation, insertion sociale ou qualification. L'action engagée en 1982-1983 porte ses premiers fruits : plus de 100 000 jeunes sont déjà concernés par l'application de cette ordonnance.

Sans qu'il soit question de relâcher cet effort nécessaire, il faut noter que ce dispositif 16-18 ans est une réponse conjoncturelle à une situation qu'il s'agit de faire disparaître. Il relève d'un état provisoire que nous espérons avec réalisme cependant le plus court possible. C'est ainsi qu'il n'avait pas sa place dans la loi nouvelle.

En revanche, celle-ci comporte un volet important consacré à la politique d'insertion professionnelle des jeunes de 18 à 25 ans sortis du système scolaire.

A l'issue de la table ronde qui, en mai 1983, a réuni les partenaires sociaux, sous la présidence du Premier Ministre, une négociation contractuelle a été engagée afin de définir pour ces jeunes les modalités d'une formation professionnelle en alternance.

Cette négociation a abouti le 26 octobre 1983. Le gouvernement a décidé alors d'intégrer dans le projet de loi en discussion au Parlement les novations issues de cet important accord. Il s'agit par là de donner un cadre législatif aux mesures de formation professionnelle en faveur des jeunes et d'établir ainsi des éléments de continuité entre formation initiale et formation continue.

Ainsi, les articles L. 980-1 à L. 980-12 nouveaux du Code du Travail créent le contrat de qualification, précisent le cadre juridique du contrat d'adaptation et déterminent la politique des stages de formation destinés aux jeunes.

Le contrat de qualification représente un contrat de travail de type particulier conclu à durée déterminée (de 6 à 24 mois) et comporte en alternance des périodes de travail dans l'entreprise et des périodes de formation.

Celles-ci doivent représenter 25 % de la durée totale du contrat. Le stagiaire dont le souci doit être l'obtention d'un titre ou diplôme homologué ou encore une qualification reconnue dans les classifications d'une convention collective de branche est rémunéré (le montant de cette rémunération doit être déterminé en référence au SMIC par décret à venir) et bénéficie des dispositions légales et conventionnelles applicables dans l'entreprise.

Cette dernière doit obtenir une habilitation liée à la conclusion — après consultation des représentants des salariés — d'une convention avec un organisme de formation ou à l'adhésion à un accord cadre conclu entre l'État et une organisation professionnelle, cette adhésion devant faire l'objet d'une consultation des organisations syndicales représentatives.

Le contrat d'adaptation à l'emploi dont les modalités seront précisées par décret prévoit une formation à un emploi ou à un type d'emploi dans le cadre d'un contrat à durée déterminée ou non, suivant que le jeune occupe ou non un emploi effectif dans l'entreprise.

Les stages de formation en alternance donnent aux jeunes de 18 à 25 ans le statut et la protection des stagiaires de la formation professionnelle. Divers stages pourront être organisés : insertion sociale, qualification, mais également des actions d'orientation et d'initiation à la vie professionnelle. Dans ce dernier cas, les jeunes, sous la responsabilité d'un organisme d'insertion conventionné par l'État, participent pendant la durée du stage à l'activité normale d'une ou plusieurs entreprises. Ces stages doivent permettre d'opérer un bilan personnalisé et d'aider le jeune à déterminer un projet professionnel et à confronter ses choix et ses aspirations aux conditions réelles d'exercice des métiers expérimentés en entreprise. Les jeunes concernés sont associés aux accords passés entre l'organisme conventionné et la ou les entreprises concernées. Cet accord doit préciser la nature des activités effectuées par le jeune dans l'entreprise, le nom du tuteur, l'avis du Comité d'entreprise, l'engagement de l'entreprise de verser au jeune une indemnité mensuelle complémentaire à la rémunération du stagiaire de la formation professionnelle.

Ainsi, ce volet de la loi porte sur l'ensemble de la politique d'insertion et de formation professionnelle des jeunes sortis du système scolaire : dispositif cohérent et ordonné, il tient compte à la fois des principales propositions de l'accord contractuel et de ce qui existe déjà en matière de politique scolaire, d'apprentissage et de l'ordonnance sur l'insertion sociale et professionnelle des 16-18 ans.

Pour mettre en œuvre ces mesures, des dispositions financières seront déterminées par une loi de

finances. Mais, dès à présent, le gouvernement étudie les propositions des partenaires sociaux notamment pour ce qui concerne une défiscalisation appropriée du 0,1 % rattaché à la taxe d'apprentissage.

E. La recherche d'une réelle transparence et l'exercice d'un contrôle effectif sur le marché de la formation

Convaincre le pays et en premier lieu ses employeurs, ses salariés, des implications essentielles de la formation professionnelle exige une pleine confiance de tous dans les dispositifs mis en place. Or, certaines zones d'ombre de la loi ancienne ont donné lieu à des abus, des glissements, et l'on sait que l'attention de l'opinion est prompte à se concentrer sur un nombre limité de déviations ignorant le fonctionnement régulier de l'ensemble d'une institution.

C'est pourquoi il était souhaitable qu'une meilleure transparence des circuits financiers soit assurée et que l'on utilise le plus efficacement possible les crédits consacrés par les entreprises à la formation. Les différents acteurs souhaitaient également que les règles soient clarifiées.

Déjà, trois mesures réglementaires principales ont été prises, en accord avec les partenaires sociaux, par décret du 21 mars 1983. Elles permettent de clarifier le financement et d'améliorer l'utilisation des fonds : il s'agit de l'obligation de la tenue des comptabilités conformément au plan comptable général, de la suppression de la non-résorption des fonds jusqu'à hauteur de 10 % des montants perçus et de l'affectation à la formation des produits financiers des sommes versées par les employeurs au titre des conventions.

Les nouvelles dispositions de la loi visent à améliorer les garanties d'utilisation des fonds de la formation professionnelle. Elles précisent les règles que doivent respecter les dispensateurs de formation.

S'agissant des formateurs et des organismes de formation, l'obligation de déclaration d'existence est étendue à toute personne morale ou physique de droit privé qui prend part à la direction d'un organisme de formation. De plus, est écartée de l'exercice des fonctions de direction ou d'administration toute personne physique ayant fait l'objet d'une condamnation pénale pour manquement à la probité, aux bonnes mœurs et à l'honneur.

La loi fait obligation pour les organismes de formation de consigner chaque année un bilan pédagogique et financier retraçant leur activité et de déposer préalablement à la réalisation d'actions de formation les programmes, les tarifs et les procédures de validation des acquis. Ces documents permettent d'assurer une meilleure information des entreprises et des salariés, de contrôler les coûts de la formation et de mettre éventuellement en évidence le caractère excessif des prestations.

Les conditions pratiques de mise en œuvre de ces dispositions sont définies par un décret qui précise :

- la nature du document à fournir comme gage de

moralité par toute personne exerçant une fonction de direction ou d'administration ;

- les modalités de dépôt et le contenu de la déclaration préalable et des éventuelles déclarations rectificatives ainsi que du bilan pédagogique et financier ;

- les données propres à chaque action de formation à présenter conformément à un modèle établi par arrêté.

S'agissant de la publicité, il a paru souhaitable de renforcer la législation afin de mieux protéger, d'une part, les employeurs contre toute assertion qui pourrait donner à croire que les dépenses exposées pour la réalisation d'actions de formation sont imputables sur l'obligation légale ; d'autre part, les futurs stagiaires contre toute affirmation, quelquefois sans fondement sur le contenu et la portée réelle de la formation proposée.

D'autre part, au début de l'action de formation, chaque stagiaire devra être informé du règlement intérieur, du programme de formation, des procédures de validation des acquis, des modalités de règlement des incidents possibles et du mode de représentation des stagiaires auprès de la Direction.

Enfin, la loi a prévu des modifications des procédures du contrôle de la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle et de la conduite du contentieux, dans le triple but d'en clarifier les modalités, de renforcer les moyens de son exercice et de raccourcir les délais de procédure. Dans cette perspective, le champ d'intervention des agents commissionnés par l'autorité administrative de l'État est mieux défini et les dispositions réglementaires relatives à la procédure sont refondues et précisent les types de contrôles susceptibles d'être opérés, les modalités de garanties prévues relatives à la protection des assujettis face aux contrôles administratifs, les modalités intéressant la conclusion définitive des opérations de contrôle et la communication des résultats aux intéressés.

Ce document constitue une première présentation de la loi du 24 février 1984, portant réforme de la formation professionnelle. Les décrets d'application qui restent à prendre, après consultation des partenaires sociaux, compléteront ce cadre nouveau du système français de formation professionnelle. Dans le bouleversement des structures et des technologies qui s'impose à tous, le développement de la formation a un rôle important à jouer.

La loi de février 1984 tient compte des importantes mutations à venir, en proposant des moyens modernes et adaptés, ainsi que de la volonté décentralisatrice affirmée par la loi de janvier 1983.

S'il faut conclure, il faut rappeler la concertation qui a précédé l'élaboration de ce texte dans le cadre d'instances tripartites qui regroupent les représentants des employeurs, des salariés et des administrations compétentes ; cette concertation doit se poursuivre à travers l'ensemble de procédures mises en place tant il est vrai que, par ses enjeux, la formation professionnelle doit être l'affaire de tous.