Les lois de 1971 sur la formation professionnelle : Histoire et actualité

Journée organisée par le Comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

50 ans d'évolution juridique de la formation continue

31 mars 2022

Pascal Caillaud
Chargé de recherche CNRS en Droit Social

pascal.caillaud@univ-nantes.fr
Droit et Changement Social (DCS) UMR CNRS 6297
Université de Nantes

Nantes Université

DCS DROIT ET CHANGEMENT SOCIAL

cnrs

Les réformes de la formation professionnelle continue en France : une mise en perspective historique et juridique

<u>Avant la Formation Professionnelle continue (1919-1966)</u> : les temps de l'émergence

<u>1971-2021 : Cinquante ans de permanences formelles</u>

La formation : *la frénésie des réformes*

La formation : *« modèle » de la loi négociée ?*

<u>1971 – 2021 : Une décennie, un ou deux mots</u>

Emergence et consolidation *du droit de la formation (années 70)*

Généralisation et décentralisation *du droit de la formation (années 80)*

Contractualisation *de la formation (années 90)*

Individualisation et ***complexification*** des dispositifs de formation (*années 2000)*

Personnalisation et gouvernance de la formation (*années 2010)*

<u>Avenir ou à venir : La formation, objet de consommation ? (années 2020)</u>

Principales réformes de la formation de professionnelle (1971-2021) dans le Code du travail

Présidence de Georges Pompidou

- ANI du 9 juillet 1970 sur la formation et le perfectionnement professionnels, avenant du 30 avril 1971 pour les cadres et loi 16 juillet 1971 « portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente »

Présidence de Valery Giscard d'Estaing

- Avenant du 9 juillet 1976 à l'ANI du 9 juillet 1970 sur la formation et le perfectionnement professionnels et loi n° 78-754 du 17 juillet 1978 modifiant certaines dispositions du livre IX du Code du travail relatives à la promotion individuelle, au congé de formation et à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.
- Loi « Legendre » n° 80-526 du 12 juillet 1980 relative aux formations professionnelles alternées

Présidence de François Mitterrand

- Avenants du 21 septembre 1982 et du 26 octobre 1983 et loi Rigout n° 84-130 du 24 février 1984 portant réforme de la formation professionnelle continue
- *(Cohabitation Jacques Chirac)* Ordonnance n°86-836 du 16 juillet 1986 relative à l'emploi des jeunes de seize à vingt-cinq ans ; loi Seguin n° 87-572 du 23 juillet 1987 relative à l'apprentissage
- Protocole d'accord du 28 mars 1990 et loi n° 90-579 du 4 juillet 1990 relative au crédit formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue.
- ANI du 3 juillet 1991 relatif à la formation et au perfectionnement professionnels et loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991 relative à la formation professionnelle et à l'emploi.
- *(Cohabitation Edouard Balladur)* Loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle
- Avenant du 5 juillet 1994 et loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social.

Principales réformes de la formation de professionnelle (1971-2021)

Présidence de Jacques Chirac :

- ANI 23 juin 1995 relatif à l'insertion professionnelle des jeunes et du 26 juillet 1995 relatif à la collecte des contributions alternance et loi n° 95-882 du 4 août 1995 relative à des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale.
- *(Cohabitation Lionel Jospin)* Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.
- ANI du 20 septembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie et loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie professionnelle.

Présidence de Nicolas Sarkozy

- ANI du 7 janvier 2009 sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels et loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie

Présidence de François Hollande

- ANI du 14 déc. 2013 relatif à la formation professionnelle et loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale

Présidence d'Emmanuel Macron

- ANI du 22 février 2018 pour l'accompagnement des évolutions professionnelles, l'investissement dans les compétences et le développement de l'alternance et loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel

Permanences des évolutions de la formation : la frénésie des réformes

- Chaque majorité, y compris en cohabitation, proposant « sa » réforme (cf. encadré). Depuis 50 ans, ce ne sont pas ainsi moins de 14 réformes qui sont venues modifier ce droit, qu'il s'agisse de l'objet principal ou accessoire du texte (dialogue social, apprentissage, assurance chômage…)

- Les raisons de cette « frénésie » :
  - recherche d'une « efficacité du système » : mise en relation du financement et du taux d'accès des salariés à la formation continue
  - extension des finalités de la formation pour des raisons d'aubaine financière : la qualification, évolution des techniques, conditions de travail, développement culturel, économique et social (1971) étendue à l'emploi (insertion, réinsertion en 2004) allant jusqu'aux formations de radioprotection (2001), l'intéressement et la participation (2006)… de l'inventaire à la Prévert de l'article L. 900-2.

- Les dispositifs se succèdent les uns aux autres:
  - Accès à l'initiative du salarié : DIF (2004), CPF (2014), substitution du CPF de transition au CIF (2018) ;
  - Alternance : contrat de qualification et d'adaptation (1984), d'orientation (1989), de professionnalisation (2003)
  - Réformes des catégories du plan de formation (3 modifications entre 2000 et 2009), des seuils de financements de la formation…

Permanences des évolutions de la formation : « modèle » de la « loi négociée » ?

- Les réformes législatives sont toujours précédées d'une négociation nationale interprofessionnelle
  - Une pratique antérieure à la Loi Larcher de 2007 : origine dans la réforme de 1971, conséquence directe du point 6 du protocole d'accord de Grenelle du 27 mai 1968, alors que les ANI n'existent pas à l'époque dans le C. travail
  - Une double légitimation des réformes (représentativité des organisations de salariés et d'employeurs puis représentation nationale) liée aux limites des ANI (champ d'application + art. 34 de la constitution)
- De 1971 à la réforme Larcher de 2007, les illustrations sont nombreuses et quasi-systématiques de la loi Rigout à la loi « avenir professionnel » de 2018
  - Pas d'ANI ? Une réforme limitée ou contestée (Loi Giraud, 1993; Réforme Jospin, 2001-2002)
  - Un ANI ? Pas d'obligation pour le législateur de l'appliquer y compris sur des dispositions substantielles (unité de compte du CPF, maintien ou non des organismes collecteurs, gouvernance…).

Une décennie, un ou deux mots ?

Emergence et consolidation *du droit de la formation (années 70)*

- Une genèse conventionnelle : protocole d'accord de Grenelle de 1968, ANI du 9 juillet 1970 => création d'une coutume juridique de la loi négociée.
- Le financement, (déjà) objet de discorde ? Pas d'accord en 1970 sur le financement, laissé au législateur, Création de la typologie des actions de formation pouvant être financées par les fonds de la FPC (1978), source de dévoiement
- L'initiative des parties au contrat, comme base de l'organisation du départ en formation (toujours valable), Consécration de la notion juridique de plan de formation et renforcement du caractère individuel du congé de formation (1978)

Généralisation et décentralisation *du droit de la formation (années 80)*

- Généralisation de l'accès à la formation pour tous les salariés (1984 : extension du CIF aux salariés des TPE - 2,7 millions de salariés alors exclus);
- Généralisation de l'obligation de financement (1984 : contribution CIF pour toutes les entreprises - 1991 : création d'une contribution sur les TPE)
- Généralisation des droits collectifs : obligations de négocier dans la branche et, à défaut dans l'entreprise, et de consulter le Comité d'entreprise sur le plan de formation.
- Généralisation des dispositifs de 1971 au-delà des salariés à la fonction publique
- Décentralisation (acte I) de la formation professionnelle

Une décennie, un ou deux mots ?

Contractualisation *de la formation (années 90)*

- Formules dites de co-investissement (loi 1991 et loi Aubry II de 2000) : premières formations hors du temps de travail, après formalisation d'un accord écrit avec le salarié.
- Refus du salarié non fautif… mais insertion d'un accord dans une relation déjà subordonnée soulevant deux questions :
  - l'autonomie de décision du salarié ;
  - la reconnaissance de cet investissement (promotion, rémunération…) renvoyé à la négociation collective ou l'accord individuel, sans contrainte
- rapports sur le financement, réformes des gestionnaires

Individualisation et ***complexification*** des dispositifs de formation (*années 2000)*

- Création du « droit individuel à la formation » (DIF) reposant sur un capital de temps individuel, transférable (2004) puis portable (2009) entre entreprises , voire certaines branches ;
- Droit de rétractation (et pas de réflexion) de 8 jours accordé au salarié pour revenir sur sa décision d'accepter une formation hors du temps de travail; technique issue des lois Scrivener-Neiertz présentes dans le Code de la consommation
- Entretiens professionnels individuels bi-annuels, passeport formation…

Une décennie, un ou deux mots ?

Personnalisation et gouvernance de la formation (*années 2010)*

- Création du Compte Personnel de Formation en 2013 - 2014. Réponse aux critiques du DIF (absence de financement propre, lourdeur de certaines formalités pour les entreprises, pas un droit transférable);

- Personnalisation et de portabilité des droits sociaux gérés hors de l'entreprise (Caisse des Dépôts et Consignation), consultables et activables à domicile;

- Extension aux autres travailleurs : demandeurs d'emploi (2014), travailleurs indépendants, professions libérales, non salariées, conjoints collaborateurs et artistes-auteurs, personnes handicapées en établissement ou SAT (2016), agents publics (2017)

- Création de France Compétences, substituée aux structures paritaires et quadripartites existantes

Une décennie, un ou deux mots ?

Avenir ou à venir : La formation, objet de ***consommation*** ? (années 2020)

- Monétisation du CPF, consultation du solde et utilisation possible sur smartphone (comme si un projet de formation pouvait se prévoir de façon nomade) ou à domicile, présence du bandeau « Alerte à la fraude ! » comme première information sur le site officiel du CPF …

- Certifications, référentiels et labels : maîtres-mots de la formation ?
  - connaissances et compétences du travailleur (certification professionnelle),
  - capacité d'un prestataire de formation à dispenser une formation de qualité (certification qualité).
  - Extension du vocabulaire de la qualité : référentiels, labels, audits…

- A défaut d'ANI, un « accord cadre national interprofessionnel » (ACNI - 14 octobre 2021)
- La formation, objet d'investissement financier personnel ?
  - Actuellement : 1,6 Mds €, soit 7,8 % de la dépense nationale, sont investis dans la formation par les ménages (Jaune budgétaire formation 2022, p. 34)
  - Article 21 ACNI : proposition de crédit d'impôt pour le salarié qui engage des dépenses de formation au-delà des fonds disponibles sur son CPF dans le cadre d'un projet de transition professionnelle (ex. CIF)

► **La figure du formé : vers une substitution du travailleur par le contribuable ?**