

N° 2453

—

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 juillet 2005.

RAPPORT

DÉPOSÉ

en application de l'article 86, alinéa 8, du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

*sur la mise en **application de la loi n° 2004-391** du 4 mai 2004
relative à la **formation professionnelle tout au long de la vie**
et au **dialogue social***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Jean-Paul ANCIAUX,

Député.

—

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LES DISPOSITIONS D'APPLICATION IMMÉDIATE	7
II. LES DISPOSITIONS RENVOYANT CERTAINES DE LEURS MODALITÉS D'APPLICATION AU DIALOGUE SOCIAL	9
A. LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT INDIVIDUEL À LA FORMATION.....	10
B. LA MISE EN ŒUVRE DES CONTRATS ET PÉRIODES DE PROFESSIONNALISATION.....	11
C. LA MISE EN ŒUVRE DE CERTAINES DISPOSITIONS FINANCIÈRES	12
D. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DU DIALOGUE SOCIAL	13
E. LA MISE EN PLACE DE PLANS D'ÉPARGNE ENTREPRISE	14
III. LES DISPOSITIONS RENVOYANT À UN TEXTE RÉGLEMENTAIRE	15
A. LES MESURES RÉGLEMENTAIRES DÉJÀ PRISES.....	16
1. L'aide au remplacement des salariés en formation.....	16
2. La fixation du salaire de référence pour la détermination de l'allocation de formation.....	17
3. Les contrats et périodes de professionnalisation	17
4. La consultation du comité d'entreprise sur le plan de formation de l'entreprise	18
5. La transparence des organismes paritaires collecteurs.....	19
6. La création du fonds mutualisateur unique	19
7. La mobilisation du fonds de réserve de la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers.....	20
8. La remontée et la diffusion de l'information sur la formation professionnelle	20
9. La création du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie.....	21
10. Les conditions de radiation des prestataires de formation	21
11. Les dérogations d'âge pour l'entrée en apprentissage	22
12. La réglementation des référendums d'entreprise.....	22

13. Les aménagements nécessités par l'élargissement du champ des accords d'entreprise	23
14. La transposition à Mayotte de la réforme du dialogue social	23
B. LES MESURES N'AYANT PAS REÇU D'APPLICATION RÉGLEMENTAIRE	23
1. L'inscription de l'apprentissage de la langue française dans la formation professionnelle	24
2. Le chèque formation.....	24
3. Le plafonnement de certaines dépenses des organismes gestionnaires du congé individuel de formation	24
4. La modification de la définition des activités d'aide à domicile agréées	25
5. L'application de la participation dans les zones franches.....	25
TRAVAUX DE LA COMMISSION	27

INTRODUCTION

La loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social constitue sans aucun doute l'un des textes sociaux les plus importants de la législature en cours : d'une part, elle a concrétisé un choix de méthode, la primauté donnée au dialogue des partenaires sociaux ; d'autre part, elle s'efforce de dégager des solutions de long terme, dont toute l'incidence est encore loin de nous apparaître.

La loi du 4 mai est fille du dialogue social, car elle reprend les éléments exigeant une traduction législative de l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle, signé par toutes les organisations représentatives au plan national, et d'une position commune – il est vrai moins consensuelle – de ces partenaires, en date du 16 juillet 2001, sur les voies et moyens de l'approfondissement de la négociation collective.

La présente loi promeut elle-même le dialogue social en prévoyant l'intervention d'accords collectifs pour la mise en œuvre de nombre de ses mesures – et l'on ne s'étonnera pas que le présent rapport donne la priorité à la présentation de cette mise en œuvre par le dialogue social. La loi promeut également le dialogue social en réformant ses règles de fonctionnement afin de favoriser des négociations responsables et proches du terrain : elle pose le principe du caractère majoritaire des accords collectifs et, en contrepartie, ouvre de nouveaux champs d'autonomie à la négociation d'entreprise.

L'autre grande question traitée par la présente loi est celle, selon son intitulé même, de « *la formation professionnelle tout au long de la vie* ». A l'heure où nous cherchons à sécuriser les parcours professionnels, à garantir le retour à l'emploi de ceux qui en sont privés, il est clair que l'enjeu du maintien à niveau et de l'acquisition de nouvelles qualifications tout au long de la vie professionnelle est déterminant. En prévoyant un accroissement très important de la contribution des entreprises au financement de la formation professionnelle, en créant un droit individuel à la formation supposant une co-décision de l'employeur et du salarié et partiellement transférable mais aussi en professionnalisant les formations en alternance, la loi du 4 mai 2004 a posé à cet égard des fondations très importantes. Elle doit permettre un accès plus équitable de tous les salariés à la formation continue, tant « *l'accès des salariés à [celle-ci] dépend trop souvent de leur niveau de formation initiale, de la taille de leur entreprise, du secteur professionnel dans lesquels ils exercent leur activité, de leur sexe, de la catégorie socio-professionnelle correspondant à leur emploi, ou de la nature de leur contrat de travail* », comme le rappelle le préambule de l'accord du 20 septembre 2003.

Le présent rapport n'a pas pour objet d'évaluer de manière générale l'impact de la présente loi, mais se fonde sur l'article 86, alinéa 8, du règlement de l'Assemblée nationale, aux termes duquel « *à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, le député qui en a été le rapporteur [présente à la commission compétente] un rapport sur la mise en application de cette loi* ». A cet égard, le rapporteur observe avec satisfaction que les dispositions réglementaires nécessaires à la mise en place de la présente loi ont été prises, pour la quasi-totalité d'entre elles, dans des délais très raisonnables.

I. LES DISPOSITIONS D'APPLICATION IMMÉDIATE

De nombreuses dispositions de la loi du 4 mai 2004 n'exigeant pas de mesure d'application réglementaire ont pu entrer en vigueur dès la publication de cette loi (ou aux dates spécifiques fixées par elle). Il en est ainsi :

– de l'**article 1^{er}**, qui introduit dans l'intitulé du livre IX du code du travail la notion de « *formation professionnelle tout au long de la vie* » ;

– des **articles 2 et 3**, qui redéfinissent les objectifs et les actions de la formation professionnelle, afin notamment d'y insérer les notions d'insertion ou réinsertion professionnelle, de maintien dans l'emploi, de développement des compétences et de retour à l'emploi des personnes ayant interrompu leur activité pour s'occuper de leurs enfants ou de parents dépendants ;

– de l'**article 4**, qui garantit un droit à la qualification auxquels Etat et régions doivent contribuer ;

– du **I de l'article 5**, qui affirme le droit des personnes handicapées à accéder à l'ensemble des dispositifs de formation professionnelle grâce à des mesures appropriées, des actions spécifiques pouvant être prévues à titre supplétif ;

– de l'**article 7**, qui insère un nouvel article L. 930-1 dans le code du travail, afin de préciser les obligations des employeurs vis-à-vis des salariés en matière de formation professionnelle et les rôles d'initiative respectifs des uns et des autres dans l'accès aux différents dispositifs de formation ;

– de l'**article 9**, relatif à l'accès au droit individuel à la formation (DIF) des salariés en contrat à durée déterminée ;

– de l'**article 10**, qui précise dans quelle mesure les formations de différentes natures inscrites au plan de formation d'entreprise constituent du temps de travail effectif ou peuvent être effectuées en partie au-delà de la durée légale du travail, voire hors temps de travail ;

– de l'**article 16**, qui réduit de cinq à trois ans la périodicité et enrichit le contenu des négociations de branche sur la formation ;

– de l'essentiel des dispositions financière des **articles 18 à 22**, qui prévoient un important relèvement des obligations des entreprises en matière de formation ;

– de l'**article 29**, qui élargit le champ du contrôle administratif et financier de l'Etat sur la formation professionnelle ;

– des **articles 31 à 33**, qui concernent l'apprentissage ;

– des **articles 34 et 36**, qui fixent des dispositions d'entrée en vigueur de la réforme de la formation professionnelle ;

– de nombreuses dispositions de la réforme du dialogue social (**articles 38 à 42, 45, 46, 50, 54...**) ;

– de l'**article 57**, qui restreint la couverture assurée par la garantie des salaires (AGS), afin de dissuader des entreprises en difficulté de passer des accords qui conduisaient à mettre à la charge de l'AGS des indemnités conventionnelles de licenciement ;

– de diverses mesures relatives à l'intéressement et à la participation prévues aux **articles 59, 60, 62 et 63**.

II. LES DISPOSITIONS RENVOYANT CERTAINES DE LEURS MODALITÉS D'APPLICATION AU DIALOGUE SOCIAL

Conformément à l'esprit général de la présente loi, qui promeut le dialogue social, nombre de ses dispositions comportent la possibilité de modalités d'application dérogatoires dès lors qu'elles seraient déterminées par un accord collectif de travail. Certaines mesures de la loi, moins nombreuses, ne paraissent pas pouvoir être en vigueur à défaut d'accord collectif.

Il est à noter que les partenaires sociaux se sont effectivement saisis des opportunités qui leur étaient offertes, puisqu'un an après la publication de la présente loi de nombreux accords ont déjà été conclus, comme il ressort du tableau ci-dessous qui ne concerne que la négociation de branche. Ces éléments ont été transmis par le ministère du travail suite à une interrogation de la base de données relative aux conventions collectives de branche.

Tableau récapitulatif sur les accords de branche

N° des articles de la loi visés	Objet potentiel des accords	Nombre d'accords	Nombre de branches concernées
8	Droit individuel à la formation	113	107
13	Contrats de professionnalisation	132	119
15	Désignation des organismes collecteurs, forfaits de prise en charge des formations, financement de centres de formation d'apprentis	53	49
21	Entreprises de moins de dix salariés : désignation des organismes collecteurs et taux de contribution	21	21
37	Fixation des règles de validité des accords de branche et d'entreprise (« accords de méthode »)	6	5
47	Autorisation de modes de négociation dérogatoires en l'absence de délégués syndicaux	4	4
49	Information des salariés et de leurs représentants sur le droit conventionnel	-	-
51	Prise en compte des thèmes de négociation souhaités par les syndicats	-	-

Les données recueillies sur la négociation de branche font apparaître deux enseignements : une mobilisation plus forte des partenaires sociaux sur les mesures de réforme de la formation professionnelle que sur celles relatives à l'organisation du dialogue social, les accords de méthode en la matière restant en nombre limité ; le rôle particulier des branches des services et de l'artisanat, qui ont souvent décidé d'aller au-delà des obligations légales.

A. LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT INDIVIDUEL À LA FORMATION

L'instauration d'un droit individuel à la formation (DIF), destiné à garantir l'accès de tous les salariés à la formation professionnelle, constitue certainement l'une des mesures les plus importantes de la présente loi. **L'article 8** ouvre au dialogue social (de branche, d'entreprise, ou parfois dans le cadre d'un organisme collecteur des fonds de la formation professionnelle géré paritairement) un large champ d'adaptation du nouveau dispositif, la loi prévoyant que certaines règles qu'elle pose ne sont que supplétives en l'absence de choix différent des partenaires sociaux, qui peuvent ainsi :

- mettre en place des modalités particulières de calcul du DIF, sous réserve de respecter le plancher légal de cent vingt heures de droits acquis sur six ans ;
- fixer les « *priorités* » des actions de formations qui peuvent s'inscrire dans le DIF ;
- prévoir que les formations dispensées au titre du DIF peuvent s'imputer en partie sur le temps de travail.

Par ailleurs, un accord de branche apparaît nécessaire pour la mise en œuvre éventuelle du « chèque formation », qui exige au préalable, en outre, un décret (voir *infra*).

L'exploitation des données recueillies sur la négociation collective de branche, très active en matière de DIF (plus d'une centaine de branches ont signé des accords), fait apparaître quelques enseignements significatifs.

Un nombre important de branches, concernant presque exclusivement dans les activités de service (commerce, professions libérales...), ont prévu un régime d'accumulation de droits plus favorable que les 20 heures annuelles légales : dix-sept branches sont à 21 heures ; deux à 22 heures (confiserie et charcuterie de détail) ; une à 24 heures (boucherie) ; une à 25 (notariat). Parfois, un régime plus favorable a également été prévu pour les titulaires de contrats à durée déterminée (espaces de loisirs et parcs d'attraction). Enfin, les branches ont traité selon diverses modalités la question de la date de début d'accumulation des droits au DIF et de début d'exigibilité, incertaine dans le texte légal.

Par ailleurs, une majorité de branches ont déterminé des publics prioritaires.

S'agissant de l'inscription ou non de l'exercice du DIF dans le temps de travail, quelques branches ont prévu la réalisation d'une part, qui peut être importante (85 % dans la boulangerie), des formations DIF sur le temps de travail.

Enfin, certaines questions ayant fait débat lors de la construction de la présente loi, telles que les procédures permettant la mise en œuvre du DIF (rôles respectifs de l'employeur et du salarié) et sa transférabilité en cas de perte ou de changement d'emploi, ont été traitées dans de nombreux accords.

B. LA MISE EN ŒUVRE DES CONTRATS ET PÉRIODES DE PROFESSIONNALISATION

Les **articles 12 à 14** instaurent les « *contrats de professionnalisation* », contrats d'alternance qui remplacent les contrats de qualification, d'adaptation et d'orientation, ainsi que les « *périodes de professionnalisation* », destinées principalement à des salariés en place peu qualifiés et/ou âgés.

Pour ce qui est des contrats de professionnalisation, la loi a confié aux partenaires sociaux plusieurs facultés de dérogation au socle légal :

– définir (par accord interprofessionnel, de branche ou, à défaut, dans le cadre des organismes collecteurs paritaires interprofessionnels) les types de bénéficiaires ou de qualifications susceptibles de justifier la prolongation au-delà des douze mois standard, sans dépasser vingt-quatre mois, de la durée de certains contrats de professionnalisation ;

– porter à plus de 25 %, par accord de branche ou, à défaut, passé dans le cadre des organismes collecteurs paritaires interprofessionnels, la part des temps de formation durant ces contrats ;

– prévoir le financement par les organismes paritaires *ad hoc* d'actions de professionnalisation des intérimaires, dans le cadre de la branche du travail temporaire et en accord avec l'Etat (l'accord est donc tripartite).

Pour ce qui est des périodes de professionnalisation, le législateur s'est montré plus exigeant vis-à-vis des partenaires sociaux puisqu'il ne leur ouvre pas de facultés dérogatoires, mais prévoit des accords collectifs (de branche ou, à défaut, passés dans le cadre des organismes collecteurs à vocation interprofessionnelle) qui conditionnent l'entrée en vigueur du dispositif. Ces accords ont pour objet de définir :

– des « *priorités* » pour l'accès au dispositif des salariés insuffisamment qualifiés ;

– la liste des qualifications accessibles au titre d'une période de professionnalisation ;

– les conditions de définition des « *objectifs* » des formations s’inscrivant dans une telle période par les commissions paritaires nationales de branche.

Enfin, l’**article 15**, qui regroupe des dispositions financières, permet aux partenaires sociaux de définir les forfaits horaires de prise en charge par les organismes collecteurs *ad hoc* des dépenses de formation effectuées dans le cadre des contrats et périodes de professionnalisation, ainsi que d’affecter une part de leurs ressources à des centres de formation d’apprentis (CFA).

Si l’on se reporte aux éléments déjà cités, il apparaît que la négociation sur la mise en place des contrats de professionnalisation a été active : 119 branches ont signé des accords à ce jour.

On relèvera d’abord que la possibilité de contrats pouvant atteindre vingt-quatre mois a été retenue par de très nombreuses branches : coiffure ; boucherie ; assurances ; inspection d’assurances ; audiovisuel ; bijouterie-joaillerie-orfèvrerie ; négoce de bois ; négoce de combustibles ; commerce de gros ; commerce de détail de confiserie ; prothèse dentaire ; expédition de fruits et légumes ; espaces de loisirs et parcs d’attraction ; commerce de détail de l’habillement ; industrie de l’habillement ; HLM ; import-export ; industrie du jouet ; grands magasins ; négoce des matériaux de construction ; métreurs vérificateurs ; navigation intérieure ; notariat ; commerce de détail d’optique ; poissonnerie ; professions libérales ; restauration rapide ; réparation des matériels agricoles.

Le dépassement éventuel du quantum de 25 % de temps de formation durant le contrat a en revanche été prévu par un nombre plus limité de branches (par exemple celles des espaces de loisirs et des centres socioculturels), d’autres ayant abordé la question différemment en prévoyant des horaires minimaux de formation à respecter.

S’agissant des forfaits horaires de prise en charge des formations par les organismes collecteurs, quelques branches se sont écartées des 9,15 euros horaires prévus par décret (voir *infra*), pour retenir des montants échelonnés entre 7 et 15 euros.

Les branches ont enfin très souvent traité de la rémunération des bénéficiaires de contrats de professionnalisation.

D’après les éléments statistiques disponibles, plus de 16 000 contrats de professionnalisation étaient en cours d’exécution en avril 2005.

C. LA MISE EN ŒUVRE DE CERTAINES DISPOSITIONS FINANCIÈRES

L’**article 21** de la présente loi renvoie à un accord de branche le choix de l’organisme paritaire unique chargé, dans chaque branche, de collecter les contributions dues par les entreprises de moins de dix salariés au titre à la fois de

l'alternance et des autres dépenses de formation. A défaut, ce versement peut être effectué à un organisme interprofessionnel.

L'**article 22** renvoie à un accord de branche facultatif, mais à conclure avant le 31 décembre 2006, l'instauration d'une contribution complémentaire de 0,1 % à la charge des particuliers employeurs pour financer des contrats en alternance au bénéfice des personnels de maison.

L'**article 35** prévoit une montée en puissance progressive de l'effort financier de formation des entreprises agricoles, qui ne devra obligatoirement atteindre 0,55 % qu'en 2008 : les modalités d'ajustement de ce taux d'ici là et éventuellement la modification de son affectation interne entre les différents types d'actions de formation sont renvoyées à des accords de branche étendus.

On observe d'ailleurs que, sans incitation légale explicite, diverses autres branches ont mis en place, pour les entreprises de moins de dix salariés des obligations allant au-delà des 0,55 % inscrits dans la loi : 0,6 % pour les métieurs vérificateurs ; 0,65 % dans l'artisanat et la coiffure ; 0,77 % chez les avocats...

D. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DU DIALOGUE SOCIAL

La réforme des conditions de conclusion des accords collectifs que porte la présente loi, qui promeut les accords majoritaires, laisse aux partenaires sociaux des branches certaines marges de choix dans la définition des nouvelles méthodes de négociation et de validation de ces accords majoritaires. Elle prévoit à ce titre la conclusion d'accords de branche de méthode :

– Le paragraphe II de l'article L. 132-2-2 du code du travail issu de l'**article 37** de la présente loi dispose qu'un accord de branche (qui n'a pas suscité l'opposition de la majorité des syndicats de salariés nationaux « représentatifs ») peut décider qu'à l'avenir les accords de ladite branche devront être approuvés par des organisations représentant la majorité de ses salariés. A défaut d'un tel accord, la règle de validation des accords de branche est celle de l'absence d'opposition de la majorité des syndicats représentatifs.

– Le paragraphe III du même article prévoit parallèlement qu'un accord de méthode de branche choisit entre deux options pour la validation des accords d'entreprise de son champ : soit ils doivent être signés par des organisations représentant la majorité des salariés de l'entreprise ; soit ils doivent seulement ne pas être frappés d'opposition par ces organisations. A défaut d'accord de méthode de branche, cette seconde option s'impose.

– L'**article 47** de la loi instaure des modalités de négociation et de validation particulières des accords collectifs dans les entreprises dépourvues de délégués syndicaux, sous réserve qu'un accord de branche l'autorise : négociation avec les représentants élus du personnel ou, à défaut, avec des salariés mandatés à cette fin par des syndicats nationaux.

Les branches ont jusqu'à présent peu usé des facultés qui leur sont ainsi offertes : cinq sont couvertes par des accords conclus en application de l'article 37, lesquels renvoient tous au droit d'opposition majoritaire et non à la majorité d'engagement tant pour la conclusion des accords de branche que pour celle des accords d'entreprise, c'est-à-dire au droit commun qui s'applique en l'absence d'accord de méthode ; quatre branches ont mis en place en application de l'article 47 des modalités spécifiques de négociation pour les entreprises dépourvues de délégués syndicaux.

D'autres dispositions plus ponctuelles de la loi renvoient à la négociation collective :

– L'**article 44** invite les branches à instituer des observatoires paritaires de la négociation collective.

– L'**article 48** vise à faciliter la constitution de commissions paritaires professionnelles ou interprofessionnelles sur un plan territorial en levant certains obstacles à cette constitution, qui reste renvoyée aux partenaires sociaux.

– L'**article 49** renvoie aux branches la définition des conditions d'information des salariés et des représentants du personnel sur le droit conventionnel applicables dans les entreprises (à défaut d'accord, la loi fixe des règles de base).

– L'**article 51** confie également aux branches la définition des modalités de prise en compte, dans les négociations qui s'y tiennent, des thèmes souhaités par les syndicats ; cette définition devient même un élément obligatoire des conventions collectives de branche susceptibles d'être étendues.

– L'**article 52** traite de la diffusion électronique des tracts syndicaux lorsqu'un accord d'entreprise la prévoit.

– L'**article 53** étend le champ des dispositions dont la présence conditionne l'extension des conventions de branche à celles relatives au déroulement de la carrière professionnelle des responsables syndicaux et aux conditions d'exercice des mandats représentatifs au niveau de la branche.

E. LA MISE EN PLACE DE PLANS D'ÉPARGNE ENTREPRISE

L'**article 62** de la présente loi introduit une obligation de négocier la mise en place d'un plan d'épargne entreprise (PEE) dans les entreprises dotées d'une représentation syndicale ou d'un comité d'entreprise. A défaut d'accord, le PEE continuera à pouvoir être créé unilatéralement par l'employeur.

III. LES DISPOSITIONS RENVOYANT À UN TEXTE RÉGLEMENTAIRE

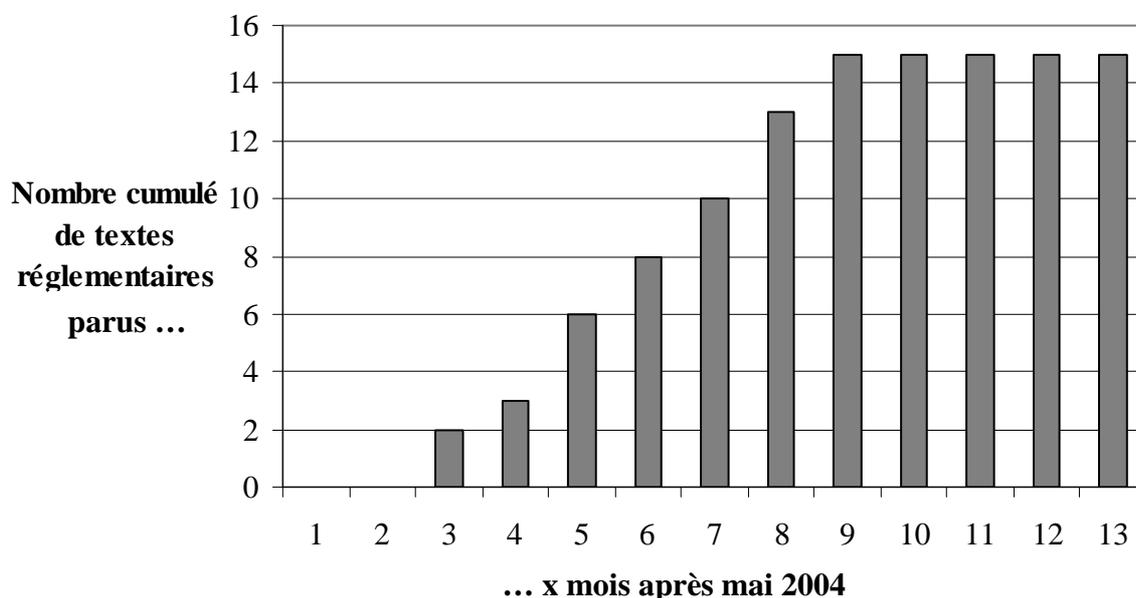
La presque totalité des textes réglementaires d'application prévus dans la présente loi (ou devant être pris dans la mesure où elle modifie des dispositions légales préexistantes renvoyant à un texte réglementaire) ont été pris entre août 2004 et février 2005.

Cette mise en œuvre rapide – trois à neuf mois après la publication de la loi – doit être saluée.

En particulier, il est à noter que les dispositions réglementaires relatives aux contrats de professionnalisation ont été publiées dans des délais compatibles avec l'entrée en vigueur du dispositif fixée par la loi au 1^{er} octobre 2004 : il s'agit de deux décrets des 13 septembre et 15 octobre 2004.

Le graphique et le tableau ci-après font apparaître le très bon niveau de prise des textes réglementaires qui a été atteint rapidement.

Délais de parution des textes réglementaires



Articles de loi renvoyant à un texte d'application et textes parus

N° des articles de la loi	Textes d'application parus
5	Néant, mais le décret qui n'a jamais été pris est légalement prévu depuis 1998
6	Décret n° 2004-1094 du 15 octobre 2004
8 (chèque formation)	Néant
8 (salaire de référence)	Décret n° 2004-871 du 25 août 2004
10	Décret n° 2004-871 du 25 août 2004
11	Couvert par l'arrêté du 18 décembre 2002
13	Décret n° 2004-968 du 13 septembre 2004 Décret n° 2004-1093 du 15 octobre 2004
15	Décret n° 2004-968 du 13 septembre 2004
17	Décret n° 2004-870 du 25 août 2004
23	Décret n° 2004-1096 du 15 octobre 2004 Décret n° 2005-180 du 24 février 2005
24	Décret n° 2004-1096 du 15 octobre 2004
25	Décret n° 2004-1293 du 26 novembre 2004
26	Décret n° 2004-1443 du 23 décembre 2004
27	Décret n° 2005-180 du 24 février 2005
28	Décret n° 2004-1396 du 23 décembre 2004
30	Décret n° 2005-129 du 15 février 2005
37	Décret n° 2005-64 du 28 janvier 2005
43	Décret n° 2004-1214 du 16 novembre 2004 Décret n° 2005-6 du 5 janvier 2005
47	Décret n° 2005-64 du 28 janvier 2005
55	Ordonnance n° 2005-44 du 20 janvier 2005
58	Néant, mais disposition légale en cours de suppression
61	Néant

A. LES MESURES RÉGLEMENTAIRES DÉJÀ PRISES

1. L'aide au remplacement des salariés en formation

Afin de limiter l'impact négatif des départs en formation sur la vie des entreprises, qui explique une part des réticences des employeurs à voir leurs salariés faire jouer certains dispositifs de formation, **l'article 6** de la loi pose le principe d'une aide de l'Etat aux entreprises, calculée sur la base du SMIC, pour contribuer au financement du recrutement d'un remplaçant. Les modalités en sont renvoyées à un décret en Conseil d'Etat.

Le décret n° 2004-1094 du 15 octobre 2004 a créé dans la partie réglementaire du code du travail une section « *Aides de l'Etat au développement de l'emploi et des compétences* » qui prévoit, pour les entreprises de moins de cinquante salariés, une aide au remplacement accordée, pour un an au plus et dans la limite du nombre d'heures de formation dispensées au salarié remplacé, sur la base d'un forfait horaire égal à la moitié du SMIC horaire (soit 8,03 euros depuis le 1^{er} juillet) par heure travaillée par son remplaçant.

2. La fixation du salaire de référence pour la détermination de l'allocation de formation

L'**article 10** de la présente loi, pour la rémunération des heures de formation effectuées hors du temps de travail dans le cadre du plan de formation d'entreprise (pour des formations de développement des compétences), ainsi que par reflet l'**article 8** pour les heures de formation dispensées hors temps de travail dans le cadre d'un DIF, prévoient que les salariés, ne percevant pas leur salaire, reçoivent une allocation de formation représentant 50 % de leur salaire « *de référence* » fixé par décret.

Le décret n° 2004-871 du 25 août 2004 précise que ce salaire de référence, qui est horaire, est calculé en rapportant le total des rémunérations nettes versées au salarié durant les douze mois précédant sa formation au nombre d'heures ainsi rémunérées ; il prévoit des modalités spécifiques en cas d'ancienneté inférieure à douze mois et pour les salariés dont la rémunération est fondée sur un forfait en jours (cadres).

3. Les contrats et périodes de professionnalisation

L'**article 13** de la présente loi renvoie à un décret plusieurs mesures d'application des nouveaux contrats de professionnalisation qu'il instaure :

- la transposition de ce dispositif aux entreprises d'armement maritime ;
- la fixation du niveau de rémunération des titulaires de contrats de professionnalisation âgés de moins de vingt-six ans ;
- l'application de l'exonération de charges patronales prévue pour les contrats de professionnalisation bénéficiant à des jeunes de moins de vingt-six ans et des demandeurs d'emploi de plus de quarante-cinq ans, aux cas particuliers des salariés dont la rémunération ne peut être déterminée selon un nombre d'heures travaillées et de ceux dont le contrat de travail est suspendu avec maintien d'une rémunération.

L'**article 15** prévoit de même la fixation par décret :

- des forfaits horaires de prise en charge par les organismes collecteurs *ad hoc* des actions de formation menées dans le cadre des contrats et périodes de

professionnalisation (le décret étant supplétif par rapport à des accords collectifs fixant ces forfaits) ;

– du plafond de prise en charge éventuelle par l'assurance chômage des contrats de professionnalisation bénéficiant à des demandeurs d'emploi de vingt-six ans et plus ;

– des plafonds financiers et des durées maximales pour la prise en charge, par les organismes collecteurs, de la formation des salariés tuteurs de titulaires de contrats ou de périodes de professionnalisation, ainsi que des « *coûts liés à l'exercice de la fonction tutorale* ».

Le décret n° 2004-968 du 13 septembre 2004 répond à l'ensemble de ces prescriptions du législateur. Il prévoit notamment :

– un plancher égal à 55 % du SMIC pour la rémunération des jeunes titulaires de contrats de professionnalisation avant vingt-et-un ans et à 70 % jusqu'à vingt-six ans (planchers relevés respectivement à 65 % et 80 % du SMIC pour les détenteurs d'un bac professionnel ou d'une qualification équivalente) ;

– un forfait horaire de 9,15 euros pour la prise en charge des formations par les organismes collecteurs paritaires et, le cas échéant, l'assurance chômage ;

– un double plafond de 15 euros/heure et de quarante heures pour la prise en charge des formations au tutorat ;

– un double plafond de 230 euros/mois par bénéficiaire et de six mois pour la prise en charge des dépenses liées au tutorat.

L'**article 13** de la présente loi dispose enfin qu'un décret en Conseil d'Etat « *fixe les conditions dans lesquelles le bénéfice de l'exonération [susmentionnée] peut être retiré en cas de manquement [de l'employeur à ses] obligations* ». Le décret n° 2004-1093 du 15 octobre 2004, qui fixe plus généralement les conditions d'enregistrement et de modification éventuelle des contrats de professionnalisation, ainsi que les documents annexés, prévoit cette possibilité de retrait par décision motivée du directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

4. La consultation du comité d'entreprise sur le plan de formation de l'entreprise

L'**article 17** de la présente loi comporte des mesures d'ajustement de la rédaction de l'article L. 934-4 du code du travail, relatif à la consultation du comité d'entreprise sur le plan de formation de l'entreprise, à la réforme de la formation professionnelle. Cet article renvoyant à un décret la liste des documents d'information que doit transmettre dans ce cadre l'employeur au comité, il convenait de modifier parallèlement la disposition réglementaire en vigueur, à

savoir l'article D. 932-1 du code précité. Cet ajustement formel a été effectué par le décret n° 2004-870 du 25 août 2004.

5. La transparence des organismes paritaires collecteurs

L'**article 23** de la présente loi modifie l'article L. 961-12 du code du travail, relatif aux organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle, d'une part pour y procéder à des ajustements de coordination, d'autre part pour préciser le contenu du décret en Conseil d'Etat qui régit ces organismes : il doit fixer les règles relatives à leur constitution, leurs attributions, leur fonctionnement, leur contrôle, la mise en œuvre du « *principe de transparence* » dans leur fonctionnement, « *notamment en ce qui concerne l'égalité de traitement des entreprises, des salariés et des prestataires de formation* », enfin l'information des entreprises contributrices.

Le décret n° 2004-1096 du 15 octobre 2004 modifie de nombreuses dispositions réglementaires, notamment les articles R. 964-1 à R. 964-1-16 et R. 964-16-1 à R. 964-17-3 du code du travail, qui prévoyaient déjà un ensemble de règles relatives à la constitution, l'agrément, le fonctionnement, les obligations de compte rendu, le contrôle et la nature des dépenses des organismes collecteurs. En matière de transparence et de publicité, il comporte plusieurs avancées qui répondent à la volonté exprimée par le législateur : selon l'article R. 964-1-7 du code précité, les organismes collecteurs devront ainsi, désormais, établir et publier la liste des priorités, des critères et des conditions de prise en charge des demandes présentées par les employeurs, ainsi que motiver leurs décisions de refus de prise en charge ; ils pourront exiger des prestataires la copie des feuilles d'émargement des stagiaires pour s'assurer du bien-fondé des paiements demandés. Selon l'article R. 964-1-9, le modèle de l'état statistique et financier à transmettre par les organismes collecteurs au ministre chargé de la formation professionnelle précisera également lesquels de ces renseignements peuvent être rendus publics.

Par ailleurs, le même article 23 mentionne incidemment l'avis, « *émis dans des conditions définies par décret* », du nouveau Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie. Il convient donc de signaler que l'article D. 913-6 du code du travail, tel qu'issu du décret n° 2005-180 du 24 février 2005, fixe effectivement les conditions de vote de ce Conseil sur les différents types d'avis qui lui sont demandés.

6. La création du fonds mutualisateur unique

L'**article 24** de la présente loi fusionne les deux fonds de second degré (mutualisant les fonds des organismes collecteurs) préexistants, l'Association des gestion du fonds des formations en alternance (AGEFAL) et le Comité paritaire du congé individuel de formation (COPACIF). Il prévoit que le nouveau « *fonds national* » bénéficiera, outre des ressources préexistantes de l'AGEFAL et du COPACIF, du reversement de 5 à 10 % de la collecte des organismes collecteurs agréés au titre de l'alternance et du DIF.

L'article 24 renvoie à un décret en Conseil d'Etat la définition de certaines règles relatives au fonds national : conditions dans lesquelles il refinance les organismes collecteurs « *sous réserve du respect de règles relatives à la nature et aux coûts* » de leurs actions et finance des études et actions de promotion ; obligations pour les organismes collecteurs de transmettre certaines pièces au fonds national et aux personnes commissionnées par ce dernier pour les contrôler ; application du principe de transparence au fonds national ; modalités du reversement à ce fonds de 5 % à 10 % des produits recueillis par les organismes collecteurs de premier degré.

Le décret n° 2004-1096 précité insère en conséquence un intitulé relatif au fonds national dans la partie réglementaire du code du travail. Il prévoit la communication à ce fonds de l'état statistique et financier et de la note d'orientation que les organismes collecteurs doivent déjà transmettre au ministre chargé de la formation professionnelle (article R. 964-1-9 du code du travail). Il habilite le conseil d'administration du fonds national à faire pratiquer des audits auprès de ces organismes, qui devront alors présenter toutes pièces justificatives des éléments figurant dans l'état susmentionné (même article). Il confie aux ministres chargés respectivement de la formation professionnelle et du budget la mission de déterminer, par arrêté conjoint pris sur avis du conseil d'administration du fonds national, le pourcentage de la collecte de premier degré qui est versé à ce fonds (article R. 964-16-6). Il ne comporte pas en revanche, de dispositions spécifiques en matière de transparence du fonds national et de contrôle des coûts des organismes collecteurs par ce fonds.

7. La mobilisation du fonds de réserve de la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers

L'article 25 de la présente loi autorise la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers (CAINAGOD) à utiliser une partie de son fonds de réserve au financement d'actions en faveur de l'embauche et de la formation professionnelle des dockers, selon des modalités fixées par décret.

Le décret n° 2004-1293 du 26 novembre 2004 fixe effectivement en détail les conditions de cette utilisation spécifique des réserves de la CAINAGOD : plafonnée à 5,5 millions d'euros, elle passera par un premier prélèvement de 3 millions d'euros réparti selon des critères définis entre les caisses de compensation des congés payés des ports maritimes pour être affecté à des aides à l'embauche plafonnées à l'équivalent de quatre mois de charges sociales et des aides à la formation pouvant couvrir jusqu'à 70 % des frais de formation.

8. La remontée et la diffusion de l'information sur la formation professionnelle

L'article 26 de la présente loi instaure une obligation de transmission à l'Etat, par les organismes paritaires collecteurs et le fonds national unique, de données relatives aux actions de formation financées, de données agrégées et

sexuées sur leurs bénéficiaires et d'informations sur ceux-ci permettant la constitution d'échantillons statistiques.

Le décret n° 2004-1443 du 23 décembre 2004, pris en Conseil d'Etat et sur l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) compte tenu de son objet, prévoit à ce titre une remontée des informations individuelles relatives aux bénéficiaires de contrats de professionnalisation (la remontée de statistiques agrégées étant déjà prévue à l'article R. 964-1-9 du code du travail) et un ajustement des obligations déclaratives des entreprises.

9. La création du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie

L'**article 27** de la présente loi institue le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV). Les conditions de nomination de ses membres, d'exercice de ses missions, de son fonctionnement et du compte rendu de son activité sont renvoyées à un décret. Par ailleurs, il est précisé dans diverses dispositions législatives que les conditions dans lesquelles il émet ses avis relèvent également d'un décret.

Le décret n° 2005-180 du 24 février 2005 répond à ces prescriptions. Il définit la composition du CNFPTLV : neuf représentants des différents ministres concernés, quatre parlementaires, vingt-six conseillers régionaux, douze représentants syndicaux et patronaux, six représentants des organismes consulaires et de formation et trois personnalités qualifiées. Il précise les conditions de désignation des uns et des autres. Il comprend diverses dispositions relatives à son fonctionnement : nomination du président et de deux vice-présidents ; périodicité des réunions au moins annuelle ; conditions de majorité pour les différents votes, notamment sur les avis ; établissement de diverses commissions, dont une commission des comptes chargée de produire un rapport annuel sur l'utilisation des fonds de la formation professionnelle et de l'apprentissage et une commission de l'évaluation qui doit rendre un rapport triennal...

Le CNFPTLV a été installé par le ministre délégué aux relations du travail le 14 avril dernier, son premier président étant M. Dominique Balmay, conseiller d'Etat.

10. Les conditions de radiation des prestataires de formation

L'**article 28** de la présente loi modifie les conditions dans lesquelles un prestataire de formation professionnelle enregistré (obligatoirement) auprès de l'administration peut se voir radié : il introduit, en amont de cette radiation, le principe d'une mise en demeure dont le délai est défini par décret.

Le décret n° 2004-1396 du 23 décembre 2004 instaure en conséquence un délai minimum d'exécution de ladite mise en demeure, qu'il fixe à trente jours.

11. Les dérogations d'âge pour l'entrée en apprentissage

L'**article 30** de la présente loi instaure plusieurs dérogations à la limite d'âge supérieure de vingt-cinq ans pour l'accès à l'apprentissage :

- quand il s'agit de conclure, dans la continuité d'un contrat précédent, un nouveau contrat permettant d'atteindre un niveau de diplôme plus élevé ;
- lorsque le contrat précédent a été rompu pour des causes indépendantes de la volonté de l'apprenti ou suite à une inaptitude physique temporaire ;
- au bénéfice d'un travailleur handicapé.

Les mesures d'application de ces dérogations sont renvoyées à un décret, qui doit traiter en particulier de l'âge maximal d'accès à l'apprentissage des travailleurs handicapés (qui ne peut légalement excéder trente ans) et du délai maximal après l'expiration du contrat précédent dans lequel un nouveau contrat dérogatoire peut être conclu afin de parvenir à un meilleur diplôme.

Le décret n° 2005-129 du 15 février 2005 prévoit un délai maximal d'un an dans ce dernier cas, fixe pour les trois cas de dérogations une nouvelle limite d'âge à trente ans et précise la liste des « *causes indépendantes de la volonté de l'apprenti* » susmentionnées.

La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale ayant par ailleurs introduit une quatrième dérogation d'âge au bénéfice des personnes dont le projet de création ou de reprise d'entreprise est subordonné à l'obtention d'un diplôme qui est l'objectif du contrat d'apprentissage, cela pourrait justifier une nouvelle adaptation réglementaire.

12. La réglementation des référendums d'entreprise

La présente loi prévoit la tenue d'un référendum d'entreprise dans différents cas de figure visés à ses **articles 37 et 47** : hypothèse où les organisations signataires d'un accord d'entreprise dans une branche passée à la « majorité d'engagement » n'ont pas obtenu la majorité aux dernières élections professionnelles (1° du III de l'article L. 132-2-2 du code du travail) ; carence d'élections professionnelles (2° du même paragraphe) ; conclusion de l'accord par un salarié mandaté en l'absence de délégué syndical et de représentants élus du personnel (III de l'article L. 132-26 du code précité). La loi renvoie à un décret la fixation des modalités de ces consultations, dans le respect des « *principes généraux du droit électoral* ».

Le décret n° 2005-64 du 28 janvier 2005 détermine les conditions dans lesquelles l'employeur doit organiser de tels votes : consultation des syndicats, délais divers, possibilité de saisine du tribunal d'instance en référé, scrutin secret, *etc.*

13. Les aménagements nécessités par l'élargissement du champ des accords d'entreprise

La présente loi permet aux accords d'entreprise de déroger aux dispositions des accords de branche (ou interprofessionnels) sauf si ceux-ci l'interdisent ou dans certaines matières. L'**article 43** en tire les conséquences en ouvrant aux accords d'entreprise l'ensemble des champs précédemment ouverts aux seuls accords de branche par le code du travail, ce qui représente de nombreuses modifications de la partie législative de ce code et implique quelques aménagements réglementaires. Ces aménagements constituent l'objet des décrets n° 2004-1214 du 16 novembre 2004 et n° 2005-6 du 5 janvier 2005.

Si les mesures de réforme du dialogue social renvoient à un nombre limité de textes réglementaires d'application, le rapporteur tient cependant à saluer, par ailleurs, l'effort pédagogique des services du ministère du travail qui les a conduit à produire le 22 septembre 2004 une circulaire générale relative au titre II de la présente loi. Outre qu'elle présente très clairement les apports de la loi, cette circulaire a le mérite de proposer des solutions sur de nombreuses questions de droit, techniques mais importantes, qui ne relevaient pas de la loi : elle traite ainsi de points aussi variés que la prise en compte ou non des votes blancs et nuls pour l'appréciation de la condition de syndicat majoritaire, la prise en compte des jours fériés et week-ends dans le décompte des délais d'opposition éventuels à un accord collectif, les conditions de dénonciation et de révision des accords conclus sur un mode dérogatoire (avec un salarié mandaté ou les élus du personnel) quand apparaît ultérieurement un délégué syndical, *etc.*

14. La transposition à Mayotte de la réforme du dialogue social

L'**article 55** de la présente loi habilite le gouvernement à prendre une ordonnance introduisant dans le code du travail mahorais, en les adaptant, les mesures de réforme du dialogue social. Un délai de dix-huit mois a été prévu à cette fin.

Bien qu'il ne s'agisse pas exactement d'un texte réglementaire, il convient de mentionner l'ordonnance n° 2005-44 du 20 janvier 2005, dont le champ est beaucoup plus large (elle est « *relative au droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle* » à Mayotte), mais qui comporte effectivement des mesures inspirées de la présente loi, telles que l'institution de commissions paritaires professionnelles ou interprofessionnelles.

B. LES MESURES N'AYANT PAS REÇU D'APPLICATION RÉGLEMENTAIRE

Quelques rares mesures de la présente loi n'ont pas ou pas encore fait l'objet des textes réglementaires d'application qu'elles exigeaient, ou semblaient exiger. En effet, l'analyse de ces cas montre que, pour diverses raisons et malgré les apparences, il n'y a sans doute pas lieu à disposition réglementaire pour la plupart d'entre eux.

1. L'inscription de l'apprentissage de la langue française dans la formation professionnelle

Le **II de l'article 5** de la présente loi insère l'apprentissage de la langue française, aux côtés des actions de lutte contre l'illettrisme, dans le champ de la formation professionnelle tout au long de la vie. Dans la mesure où cette modification touche l'article L. 900-6 du code du travail, issu de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, lequel renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour ses modalités d'application, elle devrait impliquer une modification dudit décret, sous réserve, évidemment, qu'il existe. Or ce décret, prévu par le législateur il y a sept ans, ne semble jamais avoir été pris. Il est vrai que l'article L. 900-6 a pour objet de poser un principe dont les mesures d'application à prendre par voie réglementaire ne sont pas évidentes.

2. Le chèque formation

L'**article 8**, relatif au DIF, est pour l'essentiel d'application immédiate, avec, comme on l'a vu, quelques options dérogatoires laissées à la discrétion des partenaires sociaux. L'une de ces dispositions exige toutefois une mesure réglementaire, qui n'a pas été prise jusqu'à présent : l'article L. 933-4 du code du travail prévoit que « *l'employeur peut s'acquitter de ses obligations relatives aux frais de formation [DIF] par l'utilisation d'un titre spécial de paiement émis par des entreprises spécialisées [dont la] mise en œuvre par accord de branche s'effectue dans des conditions fixées par décret* ». Le décret relatif à ce chèque formation n'est pas encore paru, mais devrait l'être au deuxième semestre de l'année en cours. Ce report a été discuté avec les partenaires sociaux et s'inscrit dans une volonté de mettre en œuvre pas à pas ce nouveau dispositif complexe qu'est le DIF.

Le rapporteur rappelle son attachement à ce dispositif de simplification utile aux petites entreprises.

3. Le plafonnement de certaines dépenses des organismes gestionnaires du congé individuel de formation

L'**article 11** de la présente loi mentionne des arrêtés du ministre chargé de la formation professionnelle qui doivent fixer :

– les limites de prise en charge par les organismes paritaires agréés gestionnaires du congé individuel de formation (OPACIF) des dépenses d'information et des « *dépenses d'accompagnement du salarié dans le choix de son orientation professionnelle et d'appui à l'élaboration de son projet* » ;

– les limites des frais de gestion desdits organismes.

De tels arrêtés n'ont pas été publiés depuis la promulgation de la loi, car ils n'apparaissent en fait pas vraiment nécessaires. L'article 11 de la présente loi

modifie en effet des dispositions législatives antérieures assez proches qui avaient déjà donné lieu à des mesures réglementaires de plafonnement de certaines dépenses des organismes paritaires collecteurs. En l'espèce, il existe un arrêté en vigueur, en date du 18 décembre 2002, plafonnant (en pourcentage de leurs collecte totale) les dépenses de collecte, conseil, services de proximité, information et gestion des OPACIF : cet arrêté paraît pouvoir couvrir également les nouvelles dispositions légales issues du présent article 11.

4. La modification de la définition des activités d'aide à domicile agréées

L'**article 58** modifie la nature des activités des associations et entreprises susceptibles de bénéficier de l'agrément « associations intermédiaires » délivré par l'Etat en y ajoutant l'apport d'une « aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant [le] maintien à domicile [des personnes dépendantes] ». Cet agrément étant régi par un décret, cette disposition impliquait une modification dudit décret. Son absence de traduction réglementaire s'explique par la perspective du projet de loi relatif au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale en cours de navette : ce projet, qui arrive au terme de son examen parlementaire et sera prochainement promulgué, procède à une réforme d'ensemble du système d'agrément des prestataires de services d'aide à domicile ; d'un point de vue formel, il réécrit totalement les dispositions modifiées par l'article 58 précité, qui perd donc toute portée.

5. L'application de la participation dans les zones franches

La réserve spéciale de participation étant calculée à partir du bénéfice fiscal, la mise en œuvre de la participation pour les entreprises exonérées d'impôt en raison d'une zone franche implique une disposition spéciale.

L'**article 61** de la présente loi dispose donc que le décret en Conseil d'Etat qui détermine déjà divers éléments de calcul de la réserve spéciale devra également traiter de cette question, ce qui implique qu'il soit modifié. D'après les informations transmises au rapporteur, un décret serait en préparation.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

En présence de M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, la commission a examiné, au cours de sa seconde séance du mercredi 6 juillet 2005, le rapport de **M. Jean-Paul Anciaux** sur la mise en application de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Déclarant être prêt à assumer le risque de déplaire à ses collègues de la majorité, **M. Christian Paul** a porté une appréciation sévère sur la politique menée depuis 2002 en matière de formation professionnelle. Trois ans après une campagne électorale où cette question était très présente dans tous les programmes, dénotant une prise de conscience générale par-delà les clivages partisans du caractère crucial de la formation dans la lutte contre le chômage, et plus d'un an après la promulgation de la loi du 4 mai 2004, l'Etat ne semble pas animé par une volonté politique à la hauteur des ambitions naguère affichées.

La formation professionnelle reste très inégalitaire, plus encore que la formation initiale. Ce sont les salariés les plus protégés, titulaires de contrats à durée indéterminée et travaillant dans de grandes et prospères entreprises, qui y accèdent le plus facilement. Cette situation immuable appelle plusieurs questions.

Dans le plan contre le chômage annoncé par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale du 8 juin 2005, il n'a été que peu question de formation professionnelle. Quelles sont les ambitions du gouvernement en la matière ? A quel rythme veut-il les mettre en œuvre ? Quels résultats attend-il ? Quelle coopération souhaite-t-il avoir avec les régions ? Entend-il remettre à plat le système de financement, afin que l'argent, qui globalement ne manque pas, soit mieux employé ?

Les contrats de professionnalisation, dont nombre de députés avaient dénoncé les insuffisances lors de la discussion de la loi du 4 mai 2004, ne décollent pas : seuls 16 000 ont été signés depuis le 1^{er} janvier. Combien y avait-il, l'an dernier à la même époque, de contrats de qualification ? Etait-il bien opportun de les remplacer par cette nouvelle formule dont les présidents de chambres consulaires disent eux-mêmes – notamment en Bourgogne, région également familière au rapporteur – qu'elle ne répond pas à leurs besoins ?

Enfin, qu'entend faire le gouvernement pour promouvoir la mise en œuvre du droit individuel à la formation, une fois franchies les différentes étapes indispensables – décrets, accords de branche ? Et quels objectifs quantitatifs se fixe-t-il ? Comment assurer, d'autre part, une réelle transférabilité des droits, seule façon de garantir que les salariés touchés par le chômage ou obligés de changer d'employeur en bénéficient ?

Le président Jean-Michel Dubernard a observé que l'objet de la réunion n'était pas de débattre de la situation générale de la formation professionnelle en France, mais de faire le point de la mise en application de la loi du 4 mai 2005.

M. Georges Colombier a évoqué, tout en prenant note de la mise au point du président Jean-Michel Dubernard, le cas, qui n'est pas rare, où plusieurs candidats réussissent le concours d'élève-infirmier dans un même établissement, mais où celui-ci ne peut financer qu'un seul poste. A qui appartient-il de résoudre le problème ? A la région ? Au ministère ?

M. Pierre-Louis Fagniez a félicité les services du ministère du travail pour leur diligence, qui a permis que tous les textes réglementaires, ou presque, soient pris en moins de neuf mois. Pour avoir été rapporteur de la loi sur la bioéthique, il apprécie *a contrario* la performance... Reste-t-il, cela dit, des textes en souffrance, dont le contenu serait de nature à donner satisfaction à M. Christian Paul, dont certaines observations ne manquent pas de pertinence ?

En réponse aux différents intervenants, **M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes**, a rappelé que la loi du 4 mai 2004, si elle correspond aux engagements pris par le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin dans sa déclaration de politique générale du 3 juillet 2002, constitue surtout la mise en œuvre de l'accord intervenu en septembre 2003 entre les partenaires sociaux. Le gouvernement respecte en effet la démocratie sociale. Force est cependant de constater que certains retards constatés dans l'application de la loi sont liés à la difficulté rencontrée par les partenaires sociaux dans la recherche d'un accord, difficulté parfois due à des considérations tout à fait extérieures à la formation professionnelle, telles que la mise en place d'un service minimum dans les transports publics ou l'avenir des industries électriques et gazières. Reste que, pour l'essentiel, les textes d'application ont été pris avec célérité, ainsi que l'ont souligné le rapporteur et M. Pierre-Louis Fagniez.

La réforme instituant la formation professionnelle tout au long de la vie repose sur un pari : le pari que la compétitivité d'un pays repose en grande partie sur la compétence de ses salariés, sur la gestion de ses ressources humaines, sur le développement de son capital humain. Ce pari, le gouvernement l'a engagé en faisant du salarié l'acteur de son projet professionnel, en misant sur la responsabilisation et sur le libre choix.

Le dispositif du DIF ouvre ainsi un véritable droit pour tous les salariés et, à cet égard, la France est en avance sur la plupart des pays de l'Union européenne. Si l'on ne dispose pas à l'heure actuelle de données statistiques sur sa mise en œuvre réelle dans les entreprises, le gouvernement, parce qu'il est convaincu que ce dispositif offre une réponse aux inégalités d'accès à la formation initiale, entend le promouvoir activement, au moyen d'une campagne de communication, afin que les entreprises comme les salariés se l'approprient davantage.

Sur les 71 accords de branche signés dès 2004 et comportant des dispositions relatives au DIF, 20 % prévoient une durée supérieure aux vingt heures légales, les deux tiers la transférabilité des droits et les quatre-cinquièmes ciblent des publics prioritaires. Cela peut créer, il est vrai, des difficultés à certains organismes de formation, habitués à proposer une offre « sur catalogue » à des publics le plus souvent déjà formés. Cela pose aussi la question de la durée des formations, trop courtes pour être vraiment utiles aux publics les plus en difficulté.

La loi du 4 mai 2004 a également contribué à promouvoir l'adaptation et la flexibilité des formations. Pour que celles-ci permettent, en particulier aux plus jeunes, de s'engager dans des voies professionnelles d'avenir et de construire des parcours professionnels sûrs et continus, il est indispensable que l'offre soit adaptée aux exigences, en évolution constante, du marché du travail et des entreprises. C'est pourquoi la loi a consacré le principe de véritables périodes de professionnalisation qui doivent être partie intégrante du parcours professionnel des salariés et combiner orientation, bilan de compétences, validation des acquis de l'expérience (VAE) et formation.

La validation des acquis de l'expérience est, cela dit, l'un des domaines où les progrès sont les plus lents. Le rapport commandé par M. François Fillon au professeur Albert-Claude Benhamou sera rendu en septembre, mais d'ores et déjà il ressort d'un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) que la France reste un pays où le diplôme initial pèse incomparablement plus lourd que l'expérience professionnelle ; si l'on n'accélère pas les choses, il est à craindre que la VAE ne mette de nombreuses années à s'imposer.

Pour les plus jeunes, la création, aux côtés des filières scolaires professionnelles et de l'apprentissage, du contrat de professionnalisation, a marqué une avancée remarquable. Après quelques mois de montée en charge, cette réforme est désormais tout à fait opérationnelle. L'ensemble des textes d'application nécessaires a été publié, et les financements nécessaires sont disponibles. A ce jour, aucun organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) n'a fait état de difficultés financières qui l'empêcheraient de financer des contrats de professionnalisation, bien au contraire. Près de 20 000 de ces contrats avaient déjà été conclus en mai 2005, donnant un « encours » total de 37 000 contrats de qualification et de professionnalisation, à comparer avec les 38 000 contrats de qualification en vigueur l'an dernier à la même époque. Cela dit, il est peu probable, du fait du retard pris par les accords de branche, que l'objectif de 160 000 contrats de professionnalisation sera atteint en fin d'année. Aussi le gouvernement a-t-il pris l'initiative d'organiser des rencontres avec les branches et les OPCA et de mettre en place avec l'ANPE un véritable plan d'action de développement, afin d'obtenir une accélération des entrées dans le dispositif à la rentrée.

Par ailleurs, **le ministre** a indiqué avoir rencontré, depuis le 7 juin, près de quatre-vingts directeurs des ressources humaines des plus grandes entreprises françaises des secteurs de l'industrie, du bâtiment et du travail temporaire – car on

oublie parfois que les grandes entreprises recrutent beaucoup de jeunes, pour leurs besoins propres comme pour ceux de leurs sous-traitants – pour leur demander de se mobiliser sur les dispositifs d'aide à l'emploi, notamment l'apprentissage et le contrat de professionnalisation. A cet égard, on note que le caractère souvent triennal des plans de formation d'entreprise ralentit la montée en puissance des nouveaux dispositifs.

S'agissant du dialogue social, il convient d'observer que la loi du 4 mai 2004 réaffirme l'importance du niveau de la branche comme niveau pertinent pour définir la politique de formation et de gestion des compétences. La réforme a, de ce fait, suscité une activité de négociation de branche intense. Plus de deux cent accords ont été, à ce jour, signés pour décliner l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 et la loi du 4 mai 2004. Reste que l'essentiel se joue au niveau des entreprises, et notamment des plus grandes.

Pour ce qui est plus généralement de la réforme du dialogue social, à ce jour, sept accords de branche ont été conclus sur les modalités de conclusion des accords de branche ou d'entreprise en application de l'article 37 de la loi. Plusieurs branches importantes ont par ailleurs engagé des négociations sur ce thème. Tous ces accords renvoient au droit d'opposition majoritaire.

L'exercice du droit d'opposition est resté mesuré. Il est certes difficile de comptabiliser le nombre d'accords collectifs, aux niveaux des branches comme des entreprises, qui ont fait l'objet d'une telle opposition majoritaire, puisque, étant réputés non écrits, ils ne sont en principe pas déposés. Les éléments dont le ministère dispose donnent toutefois à penser qu'ils sont rares.

Ainsi, depuis la publication de la loi, sur 821 textes signés dans les branches, moins de dix oppositions majoritaires ont été repérées. De même, peu d'accords d'entreprise ont fait l'objet d'une opposition, mis à part quelques cas médiatisés – Perrier, Arcelor, Crédit Agricole. On peut d'ailleurs observer que, lorsque l'opposition est exercée, cela ne paralyse pas pour autant le dialogue social, mais conduit le plus souvent à une renégociation, susceptible de déboucher, comme dans le cas de Perrier, sur la conclusion d'un nouvel accord.

S'agissant de l'articulation entre les niveaux d'accords collectifs, force est de constater que le nombre d'accords d'entreprise dits « dérogatoires » est, à ce stade, quasi nul, même si des accords de branche en ouvrent régulièrement la possibilité. En effet, sur 821 textes signés dans les branches depuis la publication de la loi, plus de la moitié porte sur les thèmes sur lesquels la loi interdit des dérogations d'entreprise (salaires minima, classifications, prévoyance et financement de la formation professionnelle) ; 137 comportent une clause expresse interdisant aux entreprises de déroger, principalement en matière de formation professionnelle ; 207, en l'absence d'une telle clause, autorisent implicitement des dérogations par accord d'entreprise. A ce jour, seuls six accords d'entreprise ont été signalés comme dérogatoires à une stipulation conventionnelle de branche par les services du ministère.

Concernant la négociation en l'absence de délégué syndical dans l'entreprise, les quatre accords conclus à ce jour – interbranche des industries alimentaires, négoce des combustibles et produits pétroliers, biscotterie-chocolaterie, négoce des engrais et produits du sol – sont actuellement examinés dans le cadre de la procédure d'extension et plusieurs branches ont d'ores et déjà engagé des négociations sur ce thème ou sont sur le point de le faire.

Enfin, aucun accord de branche n'a été conclu en application des articles 49 et 51 de la loi portant sur l'information des salariés sur le droit conventionnel et sur la prise en compte des thèmes de négociation souhaités par les syndicats.

A ce stade, la mise en œuvre de la loi du 4 mai 2004 n'a donc pas bouleversé le jeu conventionnel. Il est vrai que la formation professionnelle et les retraites, mais aussi les salaires et les classifications dans les branches, ont plus largement mobilisé les acteurs sociaux et occupé l'ordre du jour des réunions paritaires. Il n'en demeure pas moins que les conséquences des nouvelles règles de la négociation collective ne pourront être mesurées qu'à moyen terme. Beaucoup dépendra de la manière dont les partenaires sociaux s'en saisiront au niveau des branches professionnelles.

Il convient de rendre hommage au travail qu'accomplissent les services du ministère dans le suivi et l'appui qu'ils apportent à la négociation collective, et en particulier salariale, pour laquelle a été mise en place une structure d'accompagnement et d'information, destinée à empêcher qu'elle ne reste en sommeil pendant plusieurs années dans telle ou telle branche. L'essor de la négociation collective en 2004 s'est ainsi traduit par un nombre exceptionnel d'accords collectifs examinés par la Commission nationale de la négociation collective : 857, dont 780 ont fait l'objet d'une extension.

Tous les décrets nécessaires à l'application de la loi ont été pris, à l'exception de deux.

Il s'agit, concernant la formation professionnelle, du décret d'application de l'article 8 qui doit permettre aux entreprises, et notamment aux petites entreprises, de s'acquitter de leurs obligations en matière de DIF par l'intermédiaire d'un titre de paiement spécial, un chèque formation. D'un commun accord, les partenaires sociaux et l'administration ont estimé qu'il est opportun de différer jusqu'au second semestre 2005 la mise en œuvre de ce titre, et donc la publication du décret, afin de ne pas perturber le démarrage d'un dispositif par ailleurs perçu comme assez complexe.

Concernant le dialogue social, il semble qu'à l'article 43, il manque un décret simple ouvrant la possibilité de déroger à la règle des onze heures de repos quotidien – article L. 220-1 du code du travail – par convention ou accord d'entreprise ou d'établissement, alors qu'auparavant cette possibilité de dérogation ne pouvait être mise en œuvre que par convention ou accord collectif étendu. Il n'a

pu être signé à temps avant le changement de gouvernement, et le sera dans le courant du mois de juillet.

Il convient, cela dit, de souligner que l'application de la loi dépend certes des décrets qui permettent sa mise en œuvre, mais aussi et surtout des partenaires sociaux qui la feront vivre et ont à ce titre une responsabilité majeure.

S'agissant de l'apprentissage, le gouvernement est en passe de conclure avec dix-huit régions des contrats d'objectifs et de moyens, et ose espérer que le différend sur les transports franciliens ne fera pas obstacle à la conclusion d'un accord avec la région Ile-de-France... Il ressort d'un rapport élaboré en 2001 par le Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ) que les jeunes les moins atteints par le chômage sont ceux titulaires d'un CAP, d'un BEP ou d'un diplôme « bac + 2 » assorti d'un parcours de professionnalisation ; tel est le véritable enjeu de l'insertion professionnelle des jeunes.

Enfin, la formation, notamment celle des publics difficiles, reste une responsabilité forte de l'Etat. C'est pourquoi celui-ci a pris à sa charge 20 000 stages AFPA.

M. Georges Colombier s'est enquis de l'état d'avancement du décret sur la validation des acquis de l'expérience pour les aides-soignants, qui devait sortir fin juin et dont le retard inquiète les responsables des écoles.

Le rapporteur s'est dit satisfait des réponses et précisions apportées par le ministre, et a pris note des raisons justifiant le report du fort complexe décret sur le chèque formation. S'il est vrai que le dialogue social est principalement l'affaire des partenaires sociaux, il est important que l'Etat ait envers eux une démarche volontariste d'incitation, d'accompagnement, d'aide et de conseil.

Mme Pascale Gruny a insisté sur le fait que les formations professionnelles courtes ne sont un gage d'insertion que lorsqu'elles reposent sur un choix d'adhésion, c'est-à-dire lorsqu'elles sont choisies par les jeunes eux-mêmes et non à défaut par les enseignants.

Par ailleurs, le fait que la loi ne permette pas de passer des provisions comptables pour financer le droit individuel à la formation peut créer des difficultés aux entreprises, compte tenu de la possibilité de cumuler sur six ans un crédit pouvant atteindre cent vingt heures. Il faut plus généralement souligner que la mise en œuvre du DIF est très compliquée, même pour une entreprise moyenne de 150 salariés.

Le ministre a indiqué, s'agissant des aides-soignants, que la question relève du ministère de la santé et du ministère délégué à la sécurité sociale, mais que le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie aurait à connaître le rapport sur les formations sociales commandé à M. Philippe Chevreul. Le gouvernement attend par ailleurs du conseil, lieu d'échanges et de dialogue que préside M. Dominique Balmay et dont l'un des vice-présidents est

un élu régional, qu'il contribue à la mise en place des plans régionaux de développement de la formation professionnelle.

Concernant l'orientation, c'est en fin de classe de troisième qu'il faut agir, mais il faut aussi que les branches fassent, à l'instar du bâtiment, un effort pour améliorer l'image de leurs métiers. Le rôle des plates-formes de vocations, qui sont l'un des lieux de rencontre avec les jeunes et leurs parents, est essentiel à cet égard. Il est essentiel que les jeunes puissent « tracer » leur avenir, pour ne pas avoir à le subir.

Enfin, le fait est que le Conseil national de la comptabilité a estimé que les charges afférentes au droit individuel à la formation ne doivent pas obligatoirement être provisionnées.

Le président Jean-Michel Dubernard a remercié le ministre pour ses réponses précises.

*

La commission a décidé le dépôt du rapport sur la mise en application de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social en vue de sa publication.

N° 2453 – Rapport déposé par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur la mise en application de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social (M. Jean-Paul Anciaux)