



**HAL**  
open science

## Fondements et mutations du droit de la formation professionnelle continue : 1971-2021

Pascal Caillaud, Jean-Marie Luttringer

### ► To cite this version:

Pascal Caillaud, Jean-Marie Luttringer. Fondements et mutations du droit de la formation professionnelle continue : 1971-2021. Droit Social, 2021, Octobre, n°10, pp.774-781. hal-03405203

**HAL Id: hal-03405203**

**<https://hal.science/hal-03405203>**

Submitted on 17 Dec 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Fondements et mutations du droit de la formation professionnelle continue : 1971 – 2021

Pascal CAILLAUD <sup>1</sup> et Jean-Marie LUTTRINGER <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Chargé de recherche au CNRS en Droit social  
Laboratoire « Droit et Changement social »  
(UMR 6297 CNRS) - Université de Nantes  
Directeur du Centre associé au Céreq de  
Nantes

<sup>2</sup> Ancien Professeur associé à l'université de  
Paris X – Nanterre  
Expert en droit et politiques de formation

## Introduction.

1. Pour emblématique qu'elle soit, la loi dite « Delors » relative à « la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente », du 16 juillet 1971, est loin d'être l'unique source du corpus juridique de la formation professionnelle continue. Elle s'inscrit d'abord dans un processus historique engagé depuis le rapport Condorcet du 20 avril 1792, jusqu'à la loi du 3 décembre 1966, dont la loi « Delors » est largement tributaire.<sup>1</sup> Elle fait également partie d'un ensemble de 4 lois adoptées en juillet 1971, qui constituent une traduction juridique du discours politique de Jacques Chaban-Delmas sur « la nouvelle société »<sup>2</sup>. Elles sont relatives à l'enseignement technologique, et notamment la reconnaissance des titres et diplômes en formation continue, à l'apprentissage<sup>3</sup> et au droit de la négociation collective<sup>4</sup>.

2. Comme la loi Delors, tous ces textes ont connu, de multiples réformes au cours de ces dernières décennies et force est de constater que la dernière réforme de la formation par la loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » du 5 septembre 2018 vise également la certification professionnelle et l'apprentissage, suivant de peu la loi Travail de 2016 et les Ordonnances Macron de 2017 qui avaient déjà procédé à une réforme du droit de la négociation collective, applicable notamment au domaine de la formation professionnelle.<sup>5</sup>

3. Après l'euphorie des lois fondatrices de 1971, ce droit a pâti d'une réputation de complexité et d'opacité engendrée par une fébrilité réformatrice marquée par non-moins de 14 réformes au cours des 50 dernières années<sup>6</sup>, alors même que la simplification était le maître mot des réformateurs.

---

<sup>1</sup> Loi n° 66-892 du 3 décembre 1966 d'orientation et de programme sur la formation professionnelle.

<sup>2</sup> Sur l'histoire du droit de la formation de Condorcet à la loi Delors : Voir la contribution de Noël Terrot et Yves Palazzeschi

<sup>3</sup> Loi n°71-576 du 16 juillet 1971 relative à l'apprentissage qui rapproche le statut de l'apprenti de celui du travailleur salarié, sa formation étant obligatoirement assurée pour partie dans un centre de formation d'apprentis (CFA), créé en 1966. Les évolutions ultérieures de l'apprentissage ne sont pas traitées dans cette contribution qui se concentre sur la seule formation continue.

<sup>4</sup> Loi « Fontanet » n°71-561 du 13 juillet 1971

<sup>5</sup> Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 et Ordonnance n° 2017-1385 du 22 septembre 2017 ; Jean-Marie Luttringer, Actualité du droit de la formation : la formation dans la loi travail, Droit social 2016 p.1019

<sup>6</sup> Voir la contribution de Pascal Caillaud dans ce numéro

4. Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être invoqués pour tenter de comprendre le long processus d'enracinement de la formation professionnelle tout au long de la vie dans l'univers du droit : la diversité des finalités et des objectifs de ce nouvel objet juridique, qui a pour corollaire la diversité des statuts juridiques des bénéficiaires (travailleurs salariés titulaires d'un contrat de travail de droit commun ou d'un contrat de travail de type particulier associant un emploi et une formation, travailleurs non-salariés, demandeurs d'emploi, personnes à titre privé en dehors de tous statuts... ), ainsi que celle des ressources financières mobilisables (budget de l'État contributions des entreprises, cotisations, contributions des ménages...). Cette diversité entraîne ipso facto celle des institutions en charge de la gestion « d'une obligation nationale » que le législateur entend faire assurer avec concours de « *l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics, les établissements d'enseignement publics et privés, les associations, les organisations professionnelles, syndicales et familiales, ainsi que les entreprises...* ». Obligation nationale depuis 1966, la formation l'est toujours en 2021, même si l'équilibre des pouvoirs et des compétences instituées en 1971 a connu une reprise en main par l'État à l'occasion de la dernière réforme, dans un cadre qui avait été décentralisé à partir de 1983.

5. Le corpus juridique de cet objet polymorphe ne saurait être constitutif d'une seule branche du droit. De fait, il est disséminé dans plusieurs codes : celui du travail<sup>7</sup>, de la sécurité sociale, de l'éducation, mais aussi dans le Code civil, dans le code général des impôts, dans celui des collectivités territoriales, dans le code de la consommation, dans le code de la concurrence, le code pénal, avec des jeux de renvois plus ou moins lisibles entre « codes principaux » ou « pilotes » et « codes suiveurs »<sup>8</sup>. Comme toutes les branches du droit, la formation professionnelle est également touchée par le développement des normes techniques : certifications qualité, habilitations professionnelles des personnes, jusqu'aux normes comptables<sup>9</sup>.

6. **Plan** - Sans analyser dans le détail l'intégralité des évolutions et l'état actuel de cette législation<sup>10</sup>, il s'agit de présenter ce qu'on peut qualifier de fondamentaux ou de permanences du droit de la formation depuis un demi-siècle ainsi que des mutations qu'il a connues. On s'intéressera ainsi dans une première partie au socle des droits fondamentaux et des principes généraux du droit dans lequel s'est progressivement enraciné le corpus juridique de la formation professionnelle continue (I). Dans une deuxième partie, on tentera de retracer les mutations qu'ont connues, depuis la loi fondatrice de 1971, ses finalités, son objet, son financement, sa gestion et sa gouvernance (II). Une troisième partie exposera les mutations des conditions d'accès à la formation par les « ayants droits », ainsi que les modalités juridiques de reconnaissance des acquis de la formation.

---

<sup>7</sup> La loi du 16 juillet 1971 a été codifiée par décret 73-1046 du 15 novembre 1973

<sup>8</sup> Guy Braibant et Aude Zaradny, L'action de la Commission supérieure de codification, AJDA 2004. 1856

<sup>9</sup> Samuel Jubé, Les normes comptables intègrent-elles les évolutions du droit du travail en matière de formation professionnelle ? Droit social 2009 p.1246

<sup>10</sup> Pour cela, on se référera à Pascal Caillaud, *Formation Professionnelle Continue* (Juillet 2019) et *Qualification Professionnelle* (février 2020), Répertoire de droit du travail, Encyclopédie juridique Dalloz

## Première partie : les fondements du droit de la formation.

7. Plusieurs droits sociaux fondamentaux affirmés par le préambule de la constitution de 1946 (I) ainsi que des normes juridiques supranationales internationales et européennes (II) donnent leur sens aux dispositions législatives et réglementaires qui encadrent le droit positif de la formation professionnelle. « Le droit des salariés à la négociation collective » (III) ainsi que les décisions des plus hautes juridictions (IV) contribuent également à la structuration du corpus juridique de la formation professionnelle,

### I. Droits sociaux fondamentaux et formation professionnelle.

8. La législation adoptée en juillet 1971, dans laquelle s'inscrit la loi « Delors », constitue une première étape décisive dans la recherche « d'effectivité »<sup>11</sup> de droits sociaux affirmés par le préambule de la constitution de 1946, notamment :

- « Le droit au travail et à l'emploi », auquel est rattachable le droit à la qualification acquise par la formation professionnelle<sup>12</sup>.
- « Le droit de participer à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises », auquel sont rattachables la compétence du comité d'entreprise devenu conseil social et économique, ainsi que le droit des salariés à la négociation collective pouvant avoir pour objet la formation professionnelle ainsi que les garanties sociales<sup>13</sup>.
- « L'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture qui met l'accent sur le principe d'égalité d'accès indépendamment du statut des personnes<sup>14</sup>. Ce principe d'égalité justifie notamment que, dans le cadre du CPF, des abondements supplémentaires corrigent l'inégalité que font peser des situations de handicaps, d'absence de qualification ou de temps partiel.
- Par ailleurs la jurisprudence du conseil constitutionnel relative à la liberté d'entreprendre et à la liberté d'enseignement est applicable à l'univers de la formation professionnelle continue qui ne relève pas du monopole d'un seul service public organique comme l'a également confirmé le tribunal des conflits dans une décision du 20 janvier 1986<sup>15</sup>.

### II. Normes internationales et européennes

9. Au fil des décennies, la France a ratifié plusieurs textes supranationaux<sup>16</sup>, qui consolident le socle des droits sociaux fondamentaux dans lequel s'enracine le droit de la formation

---

<sup>11</sup> Christophe Radé, « La question prioritaire de constitutionnalité et le droit du travail : a-t-on ouvert la boîte de Pandore ? », Droit social 2010, 873

<sup>12</sup> J.-M. Luttringer, « Réflexions sur les rapports entre formation continue et négociation collective », in Droit collectif du travail : questions fondamentales - évolutions récentes : études en hommage à Madame le professeur Hélène Sinay, P. Lang, 1994. 50.a

<sup>13</sup> Barthémémy, « L'assurance formation, une garantie sociale », Dr. soc. 2008. 1199

<sup>14</sup> Cons. const. 29 juill. 2016, no 2016-558/559 QPC et Cons. const. 4 sept. 2018, no 2018-769 DC ; Maggi-Germain et P. Caillaud, Vers un droit personnel à la formation ?, Dr. soc. 2007. 574-591

<sup>15</sup> T. confl. 20 janv. 1986, Boënnec c/ CCI de Quimper, req. n° 02396 ; D. Broussolle, « La formation continue ne serait pas un service public », Dr. Soc. 1987, n°1, p.50

<sup>16</sup> La Charte sociale européenne de 1961 du Conseil de l'Europe, révisée en 1996 et ratifiée par la France fait également de la formation professionnelle, un des droits dont les États doivent assurer l'exercice effectif. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne s'inscrit dans la même philosophie en proclamant que « toute personne a droit à l'éducation, ainsi qu'à l'accès à la formation professionnelle et continue ».

professionnelle tout au long de la vie. Au niveau international, il en va ainsi de la convention n° 140 de l'OIT de 1974 sur le congé-éducation payé,<sup>17</sup> de la convention n° 142 de 1975 et de la recommandation n° 195 de 2004 sur la mise en valeur des ressources humaines<sup>18</sup>.

10. Au niveau européen, le traité original du 25 mars 1957 évoque la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres, afin de faciliter l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle. Le traité de Maastricht du 7 février 1992 sur l'Union européenne vient distinguer l'éducation qui relève de la compétence des états membres, de la formation professionnelle pour laquelle est mise en œuvre une politique de formation professionnelle, qui appuie et complète les actions des États membres, tout en respectant leurs responsabilités.

### III. Le droit des salariés à la négociation collective de la formation professionnelle et des garanties sociales<sup>19</sup>.

11. L'originalité du mode d'élaboration de cette loi « Delors » mérite d'être soulignée. Elle est issue d'une théorie qualifiée par la doctrine « de la loi négociée »<sup>20</sup> consistant pour le législateur à s'appuyer sur les travaux préparatoires effectués par les partenaires sociaux sous la forme d'un accord national interprofessionnel. Inspirée par Jacques Delors<sup>21</sup>, cette procédure de réforme du droit de la formation professionnelle, qui ne figure que depuis la loi « Larcher » de 2007 dans le premier article du code du travail, a toujours été respectée à quelques exceptions près, jusqu'à la réforme du 5 septembre 2018<sup>22</sup>. Elle a été introduite par le même Jacques Delors, alors Président de la Commission Européenne, sous la forme « d'avis communs des partenaires sociaux » préalables à l'adoption de règlements par la commission<sup>23</sup>. Si la valeur politique des avis communs européens et des ANI français est incontestable, il faut souligner que leur effectivité normative à toutes les branches est subordonnée à l'adoption d'un règlement ou d'une loi<sup>24</sup>.

12. Il n'en va pas de même des dispositions des conventions collectives et accords de branche qui transposent dans leurs champs d'application respectifs des dispositions législatives et réglementaires, mais qui contiennent également des dispositions normatives spécifiques à

---

<sup>17</sup> Jean Marie Luttringer et Bernard Pasquier. « Le congé éducation payé dans cinq pays européens », Revue internationale du travail, (Genève), vol. 119, no. 4, 1980, pp. 437-455

<sup>18</sup> Pascal Caillaud 2021, « Élaboration des normes et transformation des formes d'intervention de l'O.I.T. : de la formation professionnelle à l'apprentissage tout au long de la vie », pp. 275-290 in MAGGI-GERMAIN N. (Dir), L'impact des normes de l'OIT sur la scène internationale, Mare & Martin, Coll. Droit & science politiques.

<sup>19</sup> C. trav. art. 2221-1 du Code du travail. Rappelons qu'à l'occasion des travaux parlementaires de la loi de 1971 sur la négociation collective, Joseph Fontanet, ministre du Travail, indique que la notion de « garanties sociales » englobe l'assurance-chômage, les retraites complémentaires et l'éducation permanente.

<sup>20</sup> Jean-Maurice Verdier et Philippe Langlois, « Aux confins de la théorie des sources du droit : une relation nouvelle entre la loi et l'accord collectif », Recueil Dalloz Sirey Chronique XXXIX, 1972.

<sup>21</sup> Voir la contribution de Noël Terrot et Yves Palazzeschi

<sup>22</sup> Voir la contribution de Pascal Caillaud dans ce numéro

<sup>23</sup> Des premières réunions de Val Duchesse en 1985 jusqu'au protocole sur la politique sociale du Traité de Maastricht en 1992.

<sup>24</sup> Sur la portée des ANI, on se réfèrera à C. Radé, De l'accord national interprofessionnel, Dr. soc. 2010. 285. ; J. Barthélémy, Les accords nationaux interprofessionnels, Dr. soc. 2008. 566.

leur champ d'application.<sup>25</sup> Ainsi trouve-t-on dans ces accords des contributions financières conventionnelles complémentaires aux obligations légales, les certificats de qualification professionnelle... . Des accords d'entreprise, plus rares, contribuent à l'adaptation du corpus juridique de la formation professionnelle continue contexte particulier. Depuis les ordonnances du 22 septembre 2017, seules les dispositions relatives à la mutualisation des fonds de la formation professionnelle relèvent du bloc de compétence relevant de la branche, auquel la négociation d'entreprise ne peut déroger.

13. On peut raisonnablement faire l'hypothèse que les branches, réduites en nombre<sup>26</sup>, et d'une taille critique suffisante pour générer de l'expertise technique et de la capacité politique de négociation, apporteront un nouveau souffle à « l'autonomie contractuelle » appelée de ses vœux par le législateur de 1971 à travers la conjonction de la loi Fontanet et de la loi Delors.

#### IV. L'apport de la jurisprudence

14. Avant la loi « Delors », la formation professionnelle, objet juridique peu identifiable, n'était guère connue des juges. Au surplus il s'agit d'un thème moins conflictuel que celui des salaires ou des conditions de travail. De fait, le domaine n'a pas connu de judiciarisation galopante.

Néanmoins, depuis quelques décennies, les juges des divers ordres de juridiction ont apporté une contribution significative à la structuration du corpus juridique de la formation professionnelle<sup>27</sup>. Parmi les illustrations majeures, comment ne pas évoquer la décision du Tribunal des conflits de 1986 précitée analysant la formation professionnelle continue, pourtant obligation nationale, comme n'étant pas un service public organique, suivie en cela par le Conseil national de la concurrence<sup>28</sup>.

15. S'appuyant sur le principe civiliste «de bonne foi contractuelle », la Cour de cassation a rappelé que dans le contrat de travail, il existait des obligations synallagmatiques de formation à la charge de l'employeur<sup>29</sup> mais aussi du salarié dans la limite de la qualification contractuelle de ce dernier. De nombreuses arrêts relatifs à l'exécution de contrat de formation en alternance, associant travail productif et formation, ont souligné que les processus d'apprentissage, à l'inverse du travail productif, se caractérisaient par un droit à l'erreur<sup>30</sup> pour l'apprenant, d'autres relatives au non-respect par l'employeur de l'obligation de formation pouvaient déboucher sur des dommages et intérêts en raison « de la perte d'une chance »<sup>31</sup>.

---

<sup>25</sup> Sébastien Boterdael, Caractéristiques de la négociation collective de branche en matière de formation professionnelle, Droit social 2014 p.1013

<sup>26</sup> Cf. Dossier : Restructuration des branches – Droit social 2018. 868

<sup>27</sup> PICCOLI, « La contribution des juges à l'élaboration du droit de la formation professionnelle », Dr. soc. 2018. 1027, Droit social 2019 p.250 ; Yannick Pagnerre et Sabrina Dougados, « Chronique de droit de la formation professionnelle », Droit social 2019 p.250

<sup>28</sup> Avis du CNC n° 08-A-10 du 18 juin 2008 et n° 00-A-31 du 12 déc. 2000

<sup>29</sup> Notamment la célèbre jurisprudence Expovit Soc. 25 févr. 1992, n° 89-41.634 donnant naissance à l'obligation d'adaptation

<sup>30</sup> Jean Marie Luttringer, « L'entreprise formatrice » sous le regard des juges, Dr. soc. 1994. 283

<sup>31</sup> Jacques Barthélémy, Le rôle de la jurisprudence dans le droit de la formation, Droit social 2014 p.1007

16. A propos du contrat de formation liant le formateur et l'apprenant, il a été jugé que l'obligation de formation à la charge du formateur s'analysait comme une obligation de moyens » et non comme une obligation de résultat en raison de l'aléa que constitue la nécessaire implication de l'apprenant dans le processus d'apprentissage dont le formateur ne pouvait être tenu pour seul responsable<sup>32</sup>. Enfin on rappellera une décision du Conseil d'État relative à la qualification juridique de la contribution des entreprises au financement de la formation professionnelle de leurs salariés. Il s'agit bien d'une contribution de nature fiscale. Il en résulte que la délégation de gestion accordée par les pouvoirs publics aux partenaires sociaux au sein d'organismes paritaires, peut leur être retirée *at nutum*<sup>33</sup>.

## Deuxième partie : les mutations du cadre juridique de la formation professionnelle

### I. Mutation des finalités

17. « Ce qui se conçoit bien s'énonce clairement les mots pour le dire viennent aisément ». Bossuet n'a manifestement pas été sollicité pour nommer ce nouvel objet juridique qui s'est inscrit dans un champ sémantique fluctuant : « formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente » en 1971, « formation professionnelle tout au long de la vie » en 2004, s'inscrivant dans « Une nouvelle société de la compétence »<sup>34</sup>, l'expression de « nouvelle société » qui n'est évidemment pas sans rappeler le discours de Jacques Chaban-Delmas en 1969. Comme l'ont montré Yves Palazzeschi et Noël Terrot, la dimension culturelle émancipatrice et de promotion sociale de l'éducation permanente a rapidement perdu du terrain au profit de l'adaptation au poste de travail et à l'emploi, de l'insertion professionnelle et de la reconversion professionnelle.

18. Par ailleurs, le concept de compétence, qui renvoie à des pratiques de gestion sans consistance juridique certaine<sup>35</sup>, inconnu en 1971, s'est progressivement imposé dans le discours politique et managérial<sup>36</sup> au détriment de celui de qualification professionnelle qui est une notion bien établie en droit. Cette dernière est objet de négociation entre l'employeur et le salarié : la qualification contractuelle constitue l'objet principal du contrat de travail et détermine le salaire. Elle est objet de négociations collectives quand elle vise le travail (qualification conventionnelle) et sujet à la garantie des partenaires sociaux comme de l'Etat quand elle vise le travailleur à travers ses diplômes et ses certifications (qualification personnelle). Elle reste aujourd'hui une finalité essentielle de la formation tout au long de la vie, « obligation nationale » visant à permettre à chaque personne, d'accéder à un premier

---

<sup>32</sup> Jean Marie Luttringer, « l'apprenant, le contrat, la qualité », chronique 108, mai 2016. [www.jml-conseil.fr](http://www.jml-conseil.fr)

<sup>33</sup> Stéphane Rémy, « La régulation de la formation professionnelle et de l'apprentissage par le financement », *Droit social* 2018 p.977

<sup>34</sup> Titre 1<sup>er</sup> de la loi du 5 septembre 2018

<sup>35</sup> Sarah Thomas, « La capacité professionnelle : les promesses d'une notion », *Revue de droit du travail* 2020 p.529

<sup>36</sup> CNPF, *La compétence professionnelle, enjeu stratégique*, Journées internationales de la formation 1998, Paris, t. 1, 1998

niveau de qualification et de progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle<sup>37</sup>.

## II. Mutations de l'objet : le stage, l'action, le parcours...

19. A l'origine (loi de 1971) était le stage, transposition dans l'univers du travail du modèle de la salle de classe caractérisé par l'unité de temps, de lieu et d'action, un programme prédéterminé identique pour tous, une durée de formation calculée « en heures stagiaires » — unité d'œuvre pour le financement et la gestion de toutes prestations de formation. Puis vint l'action de formation qui englobe le stage, mais prend également en compte le projet en amont et l'évaluation en aval. Depuis l'adoption de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, l'action de formation mentionnée à l'article L. 6313-1 se définit comme un parcours pédagogique permettant d'atteindre un objectif professionnel. Elle peut être réalisée en tout ou partie à distance. Elle peut également être réalisée en situation de travail<sup>38</sup>.

20. L'introduction de la notion de parcours « comme unité d'œuvre conçue pour encadrer, financer et gérer des processus d'apprentissage » constitue une rupture majeure avec le modèle scolaire qui était la référence en 1971 en attendant que les innovations pédagogiques rendues possibles grâce à ce nouveau cadre juridique et financier s'installent dans l'univers de la formation professionnelle continue au cours des années soixante-dix et quatre-vingts. Ce concept de parcours est susceptible d'accueillir d'autres innovations pédagogiques qui appellent des clarifications juridiques notamment les formations en situation de travail<sup>39</sup> et les formations ouvertes et à distance<sup>40</sup>

21. Le droit du parcours est un droit procédural dont la fonction est de contribuer à l'effectivité des droits sociaux fondamentaux. Mais il ne le pourra qu'à certaines conditions : que l'orientation et le conseil professionnel se développent, que le continuum entre formation initiale et formation continue devienne une réalité, qu'au financement de l'heure stagiaire se substitue le forfait parcours, que les entreprises fassent vivre les procédures de gestion individuelle de l'évolution professionnelle (entretien professionnel, bilan de parcours) et que, dans la perspective de l'équilibre des temps sociaux, parcours professionnel et parcours de vie deviennent compatibles.

## III. Mutations de l'allocation des ressources.

22. En 1972, la nation consacrait 0,51% du PIB à la formation professionnelle. La loi de finances pour 2021 fixe ce pourcentage à 1,1% soit 26,3 € milliards d'euros, hors dépenses directes des entreprises. Depuis la loi « Delors », les sources principales suivantes de financement ont été mobilisées : le budget de l'État, des contributions des entreprises ayant le caractère de

---

<sup>37</sup> C. trav. art. L6111-1.

<sup>38</sup> Sabrina Dougados, « De quoi la formation est-elle le nom ? », Droit social 2018 p.987

<sup>39</sup> C. trav., art. D. 6313-3-2

<sup>40</sup> C. trav., art. D. 6313-3-1



contributions fiscales de toute nature<sup>41</sup>, des versements volontaires des entreprises et la contribution des ménages au financement de leur propre formation. Par ailleurs, en raison de l'importance du revenu de remplacement pendant le temps de formation, la question des formations hors temps de travail a régulièrement été au cœur des débats sur l'allocation des ressources<sup>42</sup>.

23. La loi fiscale a marqué de son empreinte le droit de la formation professionnelle. Le financement de la formation professionnelle fondée sur une contribution des employeurs au prorata de leur masse salariale (08 % qui devait progressivement atteindre 2 %), a été adopté en 1971 après le constat de l'incapacité des partenaires sociaux à proposer, par la voie de la négociation collective, un financement de la formation professionnelle assuré par des cotisations sociales<sup>43</sup> comparables à d'autres garanties sociales telles que l'assurance-chômage, les retraites complémentaires et la prévoyance individuelle et collective. Rappelons que ce mode de financement avait été proposé aux partenaires sociaux en 1970-71, sans succès. A l'exception de Force-Ouvrière, ceux-ci n'étaient pas disposés à s'engager dans cette voie. La question de « la transmutation » de la contribution fiscale en cotisations sociales est réapparue à plusieurs reprises sans jamais être suivie d'effets. En revanche, la réforme de 2014 qui a réduit la contribution fiscale à 1 % de la masse salariale a autorisé les OPCA à collecter des contributions conventionnelles complémentaires, ainsi que des versements volontaires. La réforme de 2018 a confirmé cette orientation.

24. Cette même réforme a privé le congé individuel de formation de la quote-part de la contribution des entreprises qui lui était dédiée pour l'affecter aux comptes personnels de formation (CPF) gérés par la caisse des dépôts et consignations et aux associations paritaires régionales de transition professionnelle. Cette ressource ne permettra pas d'assurer la montée en charge progressive du CPF dont sont potentiellement titulaires 40 millions d'actifs indépendamment de leur statut. Aussi la loi propose-t-elle le recours à des abondements par la négociation de branche d'entreprise décision des conseils régionaux etc. ainsi que par les titulaires d'un CPF dans une logique de co-investissement. Outre les comptes regroupés au sein du CPA, dont le compte personnel de formation (CPF) est le plus emblématique avec ses 29 millions de titulaires, la CDC gère d'autres comptes dédiés à la formation : le CPF des agents publics et celui des élus locaux (à partir de 2022). Elle assure également la gestion de comptes épargne temps (CET) dont les titulaires qui le souhaitent peuvent faire usage pour assurer le financement d'une formation.

25. La création de ces comptes (CPF, CPA..) s'inscrit dans l'objectif du législateur de 1971 s'adressant à l' « adulte ou jeune engagé dans la vie active où qui s'y engage » et des réflexions plus récentes autour d'un « contrat d'activité », d'un « statut de l'actif » ou d'un « état professionnel des personnes »<sup>44</sup>, dépassant le contrat de travail, nous renvoyant à des

---

<sup>41</sup> Depuis plusieurs décennies, les recours concernant les contributions des employeurs à la formation professionnelle relèvent du plein contentieux fiscal. Conseil d'Etat, 6 février 1981, n° 12542

<sup>42</sup> Co-investissement en 1991 et en 2000 (LUTTRINGER Jean-Marie, 2000, « Vers de nouveaux équilibres entre temps de travail et temps de formation ? », *Droit Social* n°3, p. 277-288), action de développement des compétences du plan de formation, droit individuel à la formation...

<sup>43</sup> Catherine Vincent et Jean-Marie Luttringer, « Assiste-t-on à une étatisation du paritarisme ? », *Liaisons sociales magazine*, n° 96, novembre 2008, pp. 76-77.

<sup>44</sup> BOISSONNAT J., 1995, *Le travail dans 20 ans*, Paris, Éd. Odile Jacob ; GAUDU F., 1995, « Du statut de l'emploi au statut de l'actif », *Droit social*, p. 535 ; SUPIOT A. (dir.), 1999, *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, rapport pour la Commission européenne, Paris, Flammarion

réflexions de Paul Durand, dès les années 50, appelant à un dépassement du droit du travail vers un droit nouveau, celui de l'activité professionnelle<sup>45</sup>

26. À la date du 50<sup>e</sup> anniversaire de la loi du 16 juillet 1971, la quasi-totalité de la population française âgée de plus de 16 ans sera titulaire d'un CPA géré par la CDC. Alors que les réformes intervenues au cours d'un demi-siècle, ont eu pour effet d'adapter, sans les transformer, les fondements de la loi fondatrice, cet événement majeur est de nature à ouvrir de nouveaux horizons à la formation tout au long de la vie.

### III. Mutation de la « gouvernance »<sup>46</sup> et de la gestion.

27. Le cadre institutionnel « du système de formation professionnelle » extérieur à l'entreprise a été construit non comme le service public de l'enseignement et le ministère de l'éducation nationale, mais comme « une obligation nationale » à laquelle sont associés les acteurs économiques et sociaux. Ce choix fondateur a été confirmé par toutes les réformes qui ont jalonné le demi-siècle qui vient de s'écouler jusqu'à celle du 5 septembre 2018. Cette philosophie politique a ainsi conduit les pouvoirs publics à attribuer aux partenaires sociaux, outre un rôle de « pré-législateur », la délégation de la gestion paritaire des ressources, au sein de fonds d'assurance formation à partir de 1971 et d'OPCA partir de 1993-1994.

28. Cet équilibre entre l'État et les partenaires sociaux, construit au fil de cinq décennies, a été mis en cause dans la dernière réforme de 2018 au profit d'une reprise en main par l'État notamment à travers la création d'un établissement public administratif, France compétences, en charge de la régulation du système de formation professionnelle<sup>47</sup>. La collecte de la contribution des entreprises par les URSSAF, organismes privés chargés d'une mission de service public, et la gestion du CPF par la CDC renforce encore cette reprise en main par les pouvoirs publics.

29. A partir de la décentralisation de 1983, l'arrivée des régions met fin au tête-à-tête entre l'État et les partenaires sociaux qui prévalait alors. Toutefois, cette décentralisation à la française ne consacre pas une pleine compétence des collectivités territoriales : le pouvoir normatif en matière de formation professionnelle (droit d'accès, financement, reconnaissance des acquis, ...) ou d'apprentissage demeure entre les mains de l'État et des partenaires sociaux. Bien que qualifiées dans les débats de « chef de file » en matière de formation avec la réforme de 2014 ou la loi « Notre » de 2015<sup>48</sup>, il appartient aux régions de mettre en œuvre au niveau de leur territoire des orientations politiques définies par ailleurs. L'instauration en 2014 d'un service public régional de la formation professionnelle n'a pas modifié cette conception, celui-ci ayant des compétences spécifiques limitées à l'illettrisme et l'égalité femmes-hommes, l'accès à la formation des personnes handicapées, des personnes sous-main de justice, des Français établis hors de France et la promotion de la VAE<sup>49</sup>. La dernière

---

<sup>45</sup> Durand P., 1952, Naissance d'un droit nouveau : du droit du travail au droit de l'activité professionnelle, publié à nouveau dans Droit social, 2010, p. 1246.

<sup>46</sup> Cf. Bernard Dreano et Stéphane Rémy dans ce numéro.

<sup>47</sup> Cédric Puydebois, La régulation dans le système de formation professionnelle, Dr. soc. 2018. 965

<sup>48</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

<sup>49</sup> C. Trav. art. L.6121-2.

réforme du 5 mars 2018 leur a d'ailleurs enlevé l'essentiel des compétences en matière d'apprentissage pour les transférer à France compétences et aux branches professionnelles.

30. Au sein même de l'entreprise, la loi du 16 juillet 1971 puis la réforme de 1978, ont repris à leur compte et précisé les attributions du comité d'entreprise dans le domaine de la formation professionnelle, déjà inscrites dans l'ordonnance du 22 février 1945 et rappelées par le préambule de l'accord interprofessionnel du 9 juillet 1970. En dépit de diverses tentatives de rendre obligatoire le plan de formation du comité d'entreprise en passant de la délibération à la codécision, le Rubicon n'a jamais été franchi. Après l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, Marcel Rigout, ministre communiste de plein exercice de la formation professionnelle, ne réussit pas d'avantages à imposer une obligation de négociation de la formation au sein de l'entreprise à l'instar de la négociation annuelle sur les salaires, instituée par les lois Auroux. Cependant l'obligation de consultation fut encadrée au fil des années par un luxe de règles de procédure. Les réformes récentes du droit du travail et de la formation professionnelle de cette dernière décennie n'ont pas modifié l'équilibre des pouvoirs sur la formation dans l'entreprise. En 2021, comme ce fut le cas en 1971, le pouvoir de décision appartient toujours au chef d'entreprise. Signalons toutefois que, depuis les ordonnances du 22 septembre 2017, un conseil d'entreprise peut être institué par accord et exerce l'ensemble des attributions du Comité social et économique : la formation professionnelle constitue alors un thème obligatoire soumis à l'avis conforme du conseil d'entreprise<sup>50</sup>.

### Troisième partie : Mutation des conditions d'accès à la formation et de reconnaissance des acquis.

31. Selon une formule de Bertrand Schwartz, dont la pensée et l'action ont marqué l'univers de la formation professionnelle depuis 1971, « on ne forme pas une personne, elle se forme si elle y trouve un intérêt ». Dit autrement, le rapport au savoir et à la connaissance est fondamentalement placé sous le sceau de la Liberté individuelle. Malgré son titre, la loi du 5 septembre 2018 de « la liberté de choisir son avenir professionnel de ce formation », fonde toujours le départ en formation du salarié sur l'initiative des parties au contrat de travail et l'inscrit dans le rapport de subordination juridique qui les unit. Quant à la reconnaissance des acquis de la formation professionnelle continue, elle se pose dans des termes différents, selon qu'on se penche sur sa preuve officielle ou dans la relation de travail.

#### I. Mutation de l'encadrement juridique de l'accès à la formation : prescription ou liberté éclairée ?

32. En 1971, comme en 2021, l'accès d'une personne à la formation peut relever d'un acte de prescription à caractère obligatoire. Tel est le cas aussi bien pour les travailleurs salariés que pour les travailleurs non-salariés s'agissant notamment des professions réglementées, imposant une formation ou une certification pour l'exercice d'une activité. Dans le cadre du caractère synallagmatique du contrat de travail, et sur le fondement de la boes salariés peuvent également être tenus par une obligation de formation, si le départ repose sur l'initiative de l'employeur : un refus est constitutif d'une faute, sauf si la formation excède le champ de sa qualification contractuelle<sup>51</sup>. L'accès à la formation des demandeurs d'emploi

---

<sup>50</sup> LE GOFF et KRIVINE, De la négociation sur le comité social et économique à celle du conseil d'entreprise, seul habilité à négocier, Dr. Soc. 2019. 204.

<sup>51</sup> Soc. 7 avr. 2004, n° 02-40.493 et Soc. 10 juill. 2002, n° 00-42.343

dans le cadre du statut de stagiaire de formation professionnelle fait également l'objet de prescriptions. Jusqu'à la réforme de 2018, était ainsi radié un demandeur d'emploi refusant de suivre une action de formation s'inscrivant dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi. Depuis la réforme, c'est l'absence ou l'abandon d'une formation qui entraîne cette radiation<sup>52</sup>.

33. La loi du 16 juillet 1971 a repris à son compte le principe du congé individuel de formation, ainsi que d'autres congés ayant pour objet une formation, fondé sur le principe de l'initiative du bénéficiaire ainsi que du libre choix de la formation. Considéré comme une disposition emblématique de la loi de 1971, bénéficiant à partir de 1984 d'un financement dédié ainsi que d'un dispositif de gestion paritaire, le congé individuel de formation (CIF) a été supprimé par la loi du 5 septembre 2018, lui substituant le compte personnel de formation (CPF), dans le cadre d'un projet de « transition Professionnelle ». C'est désormais dans le cadre de ce seul CPF, ouvert de plein droit à tous les actifs dès l'âge de seize ans jusqu'à la retraite que s'organise le départ en formation du salarié, à son initiative, sur la base de droits inscrits et dotés d'un financement stable, prélevé sur la contribution financière des entreprises et de financements complémentaire par voie d'abondement.

34. Par ailleurs, l'information comme le conseil l'orientation professionnelle, inconnus dans l'univers de la formation continue en 1971 se sont progressivement développés à l'occasion notamment de la création du bilan de compétences en 1991, de celle d'une mission de service public d'orientation confiée aux conseils régionaux ainsi que d'une fonction de conseil en évolution professionnelle en 2014. Dans l'entreprise, l'instauration, également en 2014, d'une procédure d'entretien professionnel individuel, tous les deux ans et d'un bilan de parcours tous les six ans, s'inscrit dans cette même logique.

35. La prescription de la formation du travailleur par un tiers perd-elle peu à peu du terrain au profit du droit d'initiative et du libre choix de sa formation par la personne accompagnée dans sa démarche des dispositifs conseil en évolution professionnelle ? Bien qu'objectif affiché des réformes de la dernière décennie, la jurisprudence montre que le chemin à parcourir reste long<sup>53</sup>.

## **II. Mutations des règles de certification et de reconnaissance des acquis de la formation.**

36. « La formation continue remet-elle en cause le diplôme ? » se demandait-on après la loi de 1971<sup>54</sup>. Une première réponse à cette question fut apportée par la loi sur l'enseignement technologique<sup>55</sup>, adoptée le même jour que la loi Delors, permettant l'acquisition des titres et diplômes de l'enseignement technologique aussi bien par les voies scolaires et universitaires que par l'apprentissage et la formation continue, dissociant pour la première fois les titres et diplômes de leur mode d'acquisition et affirmait que la formation initiale n'est plus la voie royale de leur obtention. La création par le même texte de l' « homologation des titres et diplômes de l'enseignement technologique » visait alors à offrir une garantie officielle de l'État, sur le niveau de la formation suivie.

37. Avec l'ANI de 1983, les partenaires sociaux donnent compétence aux branches

---

<sup>52</sup> C. trav. art. 5412-1.

<sup>53</sup> Pascal Caillaud, Formation Professionnelle Continue, *op.cit.*

<sup>54</sup> Guy METAIS, « la formation continue remet-elle en cause le diplôme ? », Droit Social, 1973, p. 97.

<sup>55</sup> Loi n°71-577 du 16 juillet 1971 d'orientation sur l'enseignement technologique.

professionnelles pour indiquer les qualifications professionnelles à développer dans le cadre de l'alternance. Sous l'impulsion notamment du secteur de la métallurgie<sup>56</sup>, certaines branches s'engagent dans la construction de Certificats de qualification professionnelle (CQP), titres paritaires de formation, dont le régime ne sera posé qu'avec la réforme de 2009. La consécration de la notion de certification professionnelle intervient avec l'instauration d'un répertoire national (RNCP) en 2002. A partir de cette date, le système de certification des personnes, alors présent dans le Code de l'éducation, s'articule autour de la qualité juridique du certificateur : Organismes privés, Branches professionnelles et État, ce dernier n'étant donc plus qu'un certificateur parmi d'autres. La certification professionnelle fait l'objet d'une réforme en profondeur à l'occasion de la loi du 5 septembre 2018 est désormais étroitement associé au CPF dont elle constitue l'une des conditions d'accès au financement

38. En matière de reconnaissance des acquis de la formation dans la relation de travail, force est de constater la faiblesse des obligations pesant sur l'employeur. En vertu de son pouvoir de direction, il est de jurisprudence constante qu'il est le seul juge de la capacité du salarié à occuper un emploi et donc, de décider de sa capacité à occuper un emploi de qualification supérieure. La reconnaissance des acquis de formation n'a par conséquent rien d'automatique mais peut revanche être négociée avant le départ en formation. Cette reconnaissance peut également s'accompagner de clauses de dédit-formation, la fidélisation contrainte du salarié pendant une certaine durée étant la contrepartie de l'engagement d'un financement substantiel de la formation par l'employeur. La négociation triennale de négociier depuis 1982 sur la reconnaissance des qualifications acquises par la formation ou la VAE, ainsi que les grilles de classification de la convention collective applicable peuvent également contenir des dispositions prévoyant cette reconnaissance ou éventuellement une priorité dans l'attente de l'emploi disponible, mais là encore il n'y a pas d'automatisme.

### Conclusions.

39. À la date anniversaire de la loi du 16 juillet 1971, 33 millions de personnes, salariés, travailleurs non-salariés agents publics...), disposent « d'une capacité d'agir » autonome, grâce à des droits, libellés en euros, consignés sur un compte personnel dont ils sont titulaires, géré par la Caisse des dépôts et consignations que seul le titulaire a le pouvoir de désigner pour financer une formation éligible. Du fait de la rencontre entre le CPF et la CDC l'équilibre des pouvoirs qui prévalait jusqu'à présent dans l'univers de la formation professionnelle se trouve modifié au profit de la personne. Il s'agit du fait juridique le plus important depuis la loi du 16 juillet 1971. Reste à savoir si les droits sociaux fondamentaux d'égalité d'accès à la formation et d'émancipation, dont ce fait est porteur s'inscriront durablement dans les pratiques sociales.

---

<sup>56</sup> Accord national du 12 juin 1987 sur les problèmes généraux de l'emploi.