

**Evaluation des effets de l'Accord national  
interprofessionnel de décembre 2013 sur les  
négociations de branches professionnelles**

**Rapport final**

**CNEFP**

**Décembre 2018**

## Table des matières

1. INTRODUCTION	4
1.1 Rappel de la commande	4
1.2 Présentation du document	4
2. PROPOS LIMINAIRES SUR LA DIALECTIQUE ENTRE LA NEGOCIATION NATIONALE INTERPROFESSIONNELLE ET LA NEGOCIATION DE BRANCHE	5
2.1 Une négociation nationale interprofessionnelle sous influence des fédérations patronales de branches	5
2.2 La théorie de la « stratégie d'influence » des négociateurs de l'ANI	6
3. DES ACCORDS DE BRANCHE QUI S'INSCRIVENT PRINCIPALEMENT DANS UNE LOGIQUE SECTORIELLE	7
3.1 Des accords qui ne se prévalent que rarement de leur filiation avec l'ANI	7
3.2 Des accords de branche peu porteurs des enjeux nationaux ... sauf si le secteur lui-même y trouve un intérêt au regard de ses propres problématiques	8
3.2.1.1 Quelques politiques de branche à destination des demandeurs d'emploi, notamment pour répondre au manque d'attractivité de certains secteurs	8
3.2.1.2 Une logique principalement programmatique pour les quelques accords qui ont traité des mutations économiques sur leur secteur	8
4. DES DYNAMIQUES DE NEGOCIATION ET DES STRATEGIES D'ACTEURS FREQUEMMENT TOURNEES VERS LA RECHERCHE D'UNE « CONTINUITE ADAPTEE » DE L'ACTION DE LA BRANCHE	9
4.1 Une « chaîne de prise de décision » paritaire qui n'a pas été remise en cause par l'ANI ... ni par les branches elles-mêmes	9
4.2 Au contraire, une négociation qui a parfois pu profiter des dynamiques enclenchées auparavant dans les divers lieux d'échanges en matière emploi / formation	10
4.3 Des déterminants, parfois externes à la question Formation, qui viennent influencer sur le processus de négociation	10
4.4 Première esquisse de schématisation de configurations de négociations de branches professionnelles	11
4.4.1 La négociation « continue » inscrite dans une dynamique de construction continue des règles de formation de la branche	11
4.4.2 La négociation « contrariée » : un processus marqué par de multiples interférences ... mais qui peut tout de même aboutir à un accord des plus innovants	14
4.4.3 La négociation « sous contraintes » des grandes entreprises de la branche	16

5.	DANS SON CONTENU, UN CYCLE DE NEGOCIATION DE BRANCHE MAJORITAIREMENT « COPISTE » ...	18
<b>5.1</b>	<b>D'un point de vue global, le contenu des accords Formation reprend fortement les dispositions de la Loi et de l'ANI, notamment sur les nouveaux dispositifs post-réforme 2014</b>	<b>18</b>
5.1.1	Des accords « autoportants » qui retranscrivent largement les textes légaux, notamment en matière de droits individuels	18
5.1.2	Une volonté de pédagogie pour favoriser la compréhension de dispositifs nouveaux et dont la mise en œuvre pourrait être complexe	18
<b>5.2</b>	<b>Un effet « réglementaire » mesuré à l'égard des entreprises au profit d'un outillage renforcé pour assumer leurs obligations légales, individuelles et collectives</b>	<b>19</b>
5.2.1	Un effet réglementaire des accords largement réservé à la mise en place d'une contribution conventionnelle	19
5.2.2	A une approche contraignante, plusieurs accords semblent préférer le recours aux « recommandations » à destination des entreprises.	19
<b>5.3</b>	<b>Des accords de branche « programmatiques » qui s'appuient fortement sur les CPNE pour conduire les politiques sectorielles</b>	<b>20</b>
6.	... QUI OFFRE NEANMOINS DES EXEMPLES REMARQUABLES D'EXPRESSION DE L'AUTONOMIE CONVENTIONNELLE	21
<b>6.1</b>	<b>La création d'une contribution conventionnelle : expression de l'autonomie de la branche et source principale de l'innovation conventionnelle</b>	<b>21</b>
6.1.1	La création d'une contribution conventionnelle : expression de l'autonomie de la branche et source principale de l'innovation conventionnelle	21
6.1.2	Une contribution pour se donner les moyens d'une politique d'intérêt sectoriel, parfois en s'émancipant ostensiblement du cadre imposé par la loi sur les fonds légaux	21
6.1.3	L'appropriation de l'obligation légale de mutualisation des fonds conventionnels par les branches	22
6.1.4	Des accords collectifs qui se sont très peu saisis des versements volontaires	22
<b>6.2</b>	<b>De nombreux accords volontaristes en matière de CQP au service des métiers et besoins en qualification de la branche</b>	<b>22</b>
6.2.1	Une dimension transversale des certifications faiblement reprise dans les accords	22
6.2.2	Une politique de certification confiée à la CPNE de la branche	23
6.2.3	Une négociation de branche qui doit encore s'approprier les enjeux et les méthodes de « modularisation » de la certification	23
6.2.4	Des modalités traditionnelles de reconnaissance des CQP	23
<b>6.3</b>	<b>L'appropriation du CPF par les accords de branches : se laisser le temps d'apprendre ?</b>	<b>23</b>
6.3.1	Dans un premier temps, la pédagogie plus que la contextualisation au niveau de la branche	23
6.3.2	A la croisée des besoins collectifs de branche et de l'amélioration des droits individuels : la consécration du mécanisme « d'abondements »	24

6.3.3 Une absence d'approche « réglementaire » à l'égard des entreprises en matière de CPF	24
<b>6.4 Des accords « hors champs » plus sensibles à la mise en place du nouveau Conseil en Evolution Professionnelle</b>	<b>25</b>
<b>6.5 Une négociation de branche qui outille les entreprises en vue de répondre à leurs obligations légales individuelles et collectives</b>	<b>25</b>
6.5.1 Des accords de branches qui outillent et font des recommandations aux entreprises	25
6.5.2 Des accords partagés entre préservation des prérogatives de la branche face à l'émergence de la négociation d'entreprise et développement le dialogue social dans l'entreprise à travers l'information/consultation	25
6.5.2.1 Une articulation très marquée à la négociation d'entreprise: d'abord sécuriser la mutualisation des fonds, puis inciter à la prendre en compte d'autres thèmes	25
6.5.2.2 Un volontarisme des accords de branche en matière d'information/consultation	26
7. UNE MESURE DES EFFETS SUR LES ACTEURS CIBLES (ENTREPRISES, SALARIES, OFFREURS DE FORMATION, ...) QUI RESTE A APPROFONDIR	27
7.1 Des accords de branche partagés face à l'émergence de la négociation d'entreprise	27
7.2 Une effectivité difficile à mesurer en l'état de nos travaux	27
8. CONCLUSION : QUELS ENSEIGNEMENTS POUR DEMAIN ?	28
8.1 Les évolutions à venir du cadre d'action de la négociation collective	28
8.2 Les thèmes nouveaux ou renouvelés de la négociation de branche à venir	30

*Cette étude a été pilotée conjointement par les membres du CNEFP et, particulièrement, Mme Michelle TALLARD, présidente, et par M Pierre CARLONI.*

*Les investigations n'ont pu être réalisées qu'avec le concours des acteurs de branches qui ont accueilli avec intérêt nos sollicitations et ont su se rendre disponibles pour apporter leur témoignage. Que chacun d'entre eux en soit chaleureusement remercié.*

*Ces travaux du CNEFP ont été commandés conjointement à Sémaphores et au CEREQ. Ils n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions du CNEFP, ni de membres et organisations qui le composent. L'objet de leur diffusion est de susciter le débat et d'appeler des commentaires et critiques.*

*Ce rapport final a été rédigé par Sébastien BOTERDAEL, Sémaphores, et Damien BROCHIER, CEREQ, notamment sur la base des travaux monographiques conduits par Nicolas FAINTRÉNIE, Sémaphores, et de réflexions communes avec un panel d'experts, dont notamment Jean-Marie LUTTRINGER, JML Conseil.*

# 1. Introduction

---

## 1.1 Rappel de la commande

Le CNEFP a souhaité mener une évaluation des effets de l'Accord national interprofessionnel (ANI) de décembre 2013 sur les négociations de branches professionnelles. Celle-ci a pour objectif d'étudier la place de la négociation collective de branche dans la régulation de la formation professionnelle, en examinant notamment l'autonomie des partenaires sociaux dans ce domaine.

Dans un premier temps, un bilan analytique et problématisé des accords de branche a été réalisé et restitué sous forme d'une synthèse. Il reposait sur une analyse des contenus des accords conclus, et mettait notamment en exergue les innovations conventionnelles.

Dans un second temps, des monographies – à partir des branches retenues par le CNEFP – ont permis de décrire au-delà du contenu des accords la manière dont se construisent les politiques de la formation professionnelle au niveau des branches retenues. Leur analyse transverse a permis de déterminer certaines logiques d'actions enclenchées par les négociateurs mais également d'identifier les déterminants qui au cours du processus de négociation sont susceptibles d'avoir une incidence sur le contenu final de l'accord.

## 1.2 Présentation du document

Ce document constitue le rapport final de ces travaux. En annexe, les rapports intermédiaires permettront au lecteur qui le souhaite d'approfondir certains développements. Le premier dresse un bilan analytique et problématisé des accords de branche signés par les négociateurs de branches entre 2014 et 2017. Le second rend compte de l'analyse transverse des 5 monographies de branche suite aux négociations engagées après l'ANI de décembre 2013 et propose une esquisse de configuration des phénomènes de négociation constatés sur ces 5 branches.

## 2. Propos liminaires sur la dialectique entre la négociation nationale interprofessionnelle et la négociation de branche

---

### 2.1 Une négociation nationale interprofessionnelle sous influence des fédérations patronales de branches

Les interconnexions entre négociations de « branches » et négociation nationale interprofessionnelle ne sont pas unidimensionnelles. La seconde ne détermine pas *ipso facto* les premières comme pourrait le suggérer une lecture rapide de l'intitulé des travaux conduits. Il existe au contraire une véritable dialectique entre ces deux niveaux de négociation.

Au lancement de la négociation nationale, celle-ci trouve principalement sa source au cœur de la représentation patronale. Les trois organisations patronales représentatives (MEDEF, CPME ou UPA) sont en effet constituées de fédérations professionnelles, chacune autonome de la structure centrale et des autres. En amont de l'ouverture des discussions, les fédérations donnent « mandat » pour négocier aux « confédérations » ou « associations » patronales (pour assurer la tenue des débats, elles-mêmes mandateront des personnes physiques, bien souvent choisies parmi les rangs des représentants ... de fédérations de branche). Ce mandat, impératif, délimite le périmètre des engagements que l'organisation nationale est autorisée à prendre au nom de la fédération.

Le contenu des mandats patronaux est difficilement accessible et le champ de notre étude n'a pas permis de le caractériser précisément. Néanmoins, au regard des échanges tenus dans le cadre des travaux et de la littérature antérieure, nous faisons l'hypothèse que les objectifs suivants ont pu dicter la conduite des négociateurs patronaux de l'ANI : 1/ préserver la capacité effective des organisations patronales à gérer et orienter les fonds de la formation professionnelle ; 2/ organiser la construction d'une offre de service à destination des entreprises (et par là favoriser le développement de l'adhésion patronale à la fédération) et 3/ limiter les dispositions conventionnelles contraignantes pour les entreprises.

Mais contrairement à son habituelle unicité (du moins en apparence), le positionnement patronal s'est, pour l'occasion, fissuré lors de la négociation de cet ANI de 2013 : les débats ont été vifs – tant à la table de négociation que sur la place publique - entre MEDEF, UPA et CGPME (devenue depuis CPME), poussant même cette dernière à ne pas signer l'accord. Au-delà des éléments invoqués au fond (notamment la suppression de l'obligation fiscale de financement du plan de formation), ce dissensus témoigne à notre sens de la difficulté de concilier les intérêts parfois divergents des fédérations, notamment celles majoritairement composées de PME et les autres, de grandes entreprises.

Ce mécanisme de mandatement par les fédérations se retrouve également au sein des confédérations syndicales de salariés. La représentation patronale pèse néanmoins plus fortement sur le processus de négociation, y compris au niveau national interprofessionnel que ne le font les syndicats. Il est en effet de coutume que la plume soit tenue par le patronat, que la négociation ait lieu dans ses locaux, etc. Ces traditions ont la vie dure malgré, en 2013, une

tentative de Force ouvrière pour renverser cette tendance en proposant en séance un texte sur la base duquel discuter, concurrent à celui porté par le MEDEF et l'UPA. Le patronat avait néanmoins par la suite repris la main.

## 2.2 La théorie de la « stratégie d'influence » des négociateurs de l'ANI

Depuis 2005, aucun des ANI négociés n'a été étendu. La plupart ne respectent pas même le formalisme légal de la procédure (définition du périmètre géographique, ...) traduisant l'absence de volonté des négociateurs d'en faire le support d'une norme conventionnelle, comme la Constitution le leur permettrait pourtant.

Est-ce l'habitude de la « loi négociée », appliquée depuis 1971 en matière de formation, qui a incité les négociateurs de 2013 à ne pas solliciter l'extension de l'accord ? Difficile à déterminer mais la reprise en main par le législateur avec la loi du 5 mars 2014 était pourtant prévisible à l'époque déjà. Il semble plutôt que la recherche d'effets normatifs au niveau national interprofessionnel ne soit plus un objectif pour la majorité des négociateurs, y compris parmi les organisations syndicales qui souvent préfèrent opter pour une « stratégie d'influence » sur la puissance publique.

Celle-ci peut prendre différentes formes. Certaines organisations vont ainsi privilégier la recherche préalable d'une « position commune » ou d'un « avis partagé » de la démocratie sociale et l'exprimer dans un ANI en vue d'influer sur les décisions à venir de la démocratie politique. En 2014, si le processus législatif avait largement amendé la vision exprimée par les partenaires sociaux dans l'accord, celle-ci avait tout de même constitué la base de réflexion du Législateur et on en trouve largement trace dans le cadre légal actuel. D'autres vont emprunter des voies parallèles et entamer des discussions bilatérales avec le gouvernement. Ces stratégies d'influence - il n'y en a donc pas une seule - visent à ce que ce soit la loi qui consacre les attentes des négociateurs et leur confère force impérative dans les entreprises. Leur efficacité est néanmoins contingente de la majorité politique en place.

Mais au bout du compte, si la loi ne reprend pas les dispositions de l'ANI, ce serait en théorie à la « discipline » patronale de faire respecter au sein des fédérations les modalités convenues en leur nom, sur la base des mandats donnés, dans l'ANI. Dans les faits, ces dernières agissent au regard des préoccupations qui les intéressent au premier chef, ce qui paramètre la négociation de branche.

## 3. Des accords de branche qui s'inscrivent principalement dans une logique sectorielle

---

Et pourtant, tant l'ANI de 2013 que la Loi de 2014 renvoient à la négociation de branche la responsabilité de prendre certaines décisions indispensables à l'atteinte des objectifs qu'ils poursuivent : contrat de professionnalisation, listes CPF, ...

Les négociateurs à ce niveau jouissent néanmoins d'une autonomie conventionnelle propre qui leur permet de se saisir – ou non – des invitations faites par les textes de niveau supérieur, de s'inscrire – ou non – dans les ambitions qu'ils portent. Et ce d'autant que l'ANI du 14 décembre 2013 n'a pas été étendu et que près d'un quart des branches ayant négocié en la matière appartient au « hors champ », hors de portée juridique et politique de l'ANI donc.

### 3.1 Des accords qui ne se prévalent que rarement explicitement de leur filiation avec l'ANI

Tant les entretiens conduits que l'analyse de la terminologie utilisée dans les accords conclus par les négociateurs apportent des indices sur les influences qui ont nourri les signataires dans leurs réflexions. L'ANI et la Loi constituent des sources d'inspiration mobilisées de manière alternative par les négociateurs, souvent au sein d'un même accord, en fonction de la finalité du point traité :

- La loi constitue la source d'inspiration principale, surtout lorsqu'il s'agit pour les accords de se positionner au regard d'une règle de droit, notamment en matière de création et de gestion de droits individuels. Systématiquement, l'ANI s'efface devant la loi aux yeux des négociateurs.
- L'ANI - lorsqu'il est pris en référence dans le texte de l'accord - permet aux négociateurs de se positionner en termes de politique de formation professionnelle.

Néanmoins, si les références explicites à l'ANI sont moins nombreuses que celles à la loi dans les textes signés, les négociateurs vont au cours du processus de négociation régulièrement faire appel à l'ANI pour défendre leurs revendications ou rejeter une proposition patronale. Notamment, les organisations syndicales vont – en fonction de leur sensibilité – chercher à élargir le périmètre de la négociation sur des thèmes portés par l'ANI mais pour lesquels la représentation patronale serait peu encline à discuter au regard du contexte sectoriel (ex : abondamment CPF par l'entreprise, ...). L'ANI constitue alors un argument « politique » lors de la négociation de branche.

## 3.2 Des accords de branche peu porteurs des enjeux nationaux ... sauf si le secteur lui-même y trouve un intérêt au regard de ses propres problématiques

### 3.2.1.1 Quelques politiques de branche à destination des demandeurs d'emploi, notamment pour répondre au manque d'attractivité de certains secteurs

L'ANI confie aux branches la mission de « *favoriser l'accès des jeunes et des demandeurs d'emploi aux métiers de leurs entreprises* ». Malgré cette incitation, peu de branches ont repris ces ambitions nationales sur leur propre champ.

Celles qui se sont lancées sur ce terrain de négociation témoignent alors presque toutes d'un enjeu particulier d'attractivité et cherchent à apporter des réponses aux besoins en personnel et en compétences du secteur. C'est précisément le cas de la branche de l'Agriculture qui a mis en place un dispositif conventionnel nommé « Accès des Demandeurs d'Emploi aux Métiers Agricoles » (ADEMA) afin de « *permettre au bénéficiaire d'intégrer un parcours professionnel dans le secteur* ».

Leur action est alors principalement orientée vers deux types d'approches :

1. la sensibilisation et l'information des jeunes et des demandeurs d'emploi sur les métiers,
2. l'incitation des entreprises à mobiliser les dispositifs d'embauche en alternance (contrat de professionnalisation ou d'apprentissage) ou de pré-embauche (Préparation Opérationnelle à l'Emploi, période de mise en situation en milieu professionnel,...). Quelques branches préconisent que ces formations aboutissent à un CQP propres à leurs métiers.

### 3.2.1.2 Une logique principalement programmatique pour les quelques accords qui ont traité des mutations économiques sur leur secteur

L'article 11 de l'ANI invite les branches à « identifier les métiers et compétences clés nécessaires au développement des entreprises de la branche et les métiers à forte évolution potentielle, notamment en raison de l'évolution des technologies, des process de fabrication ou production ou de l'organisation du travail ».

Une vingtaine d'accords évoquent ces mutations économiques et technologiques, principalement dans des dispositions à valeur déclarative dans le préambule. En conséquence, ces éléments restent généralement très distanciés. Sauf rares exceptions – principalement dans les accords GPEC - les accords ne contiennent pas d'état des lieux précis sur les mutations que rencontre le secteur concerné, ni ne matérialisent de lien entre les mutations constatées et les orientations formation retenues.

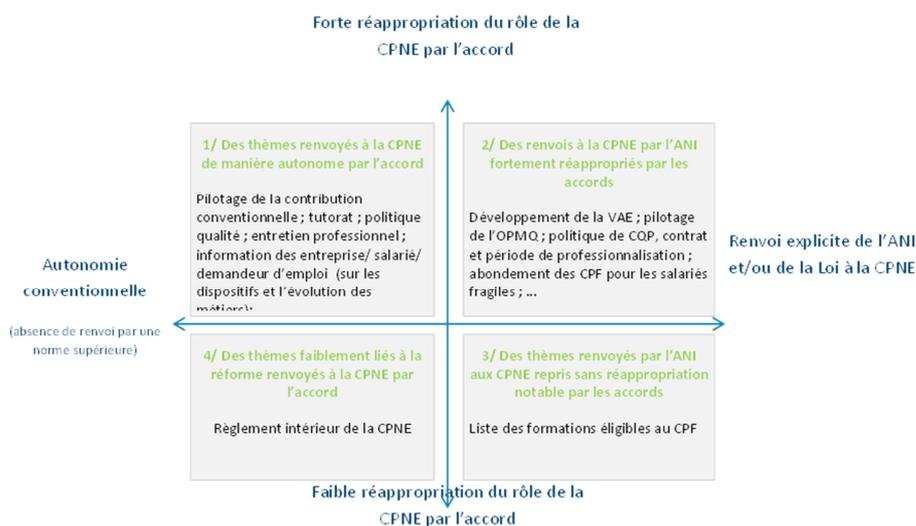
Les décisions concrètes pour accompagner ces évolutions apparaissent peu nombreuses.

## 4. Des dynamiques de négociation et des stratégies d'acteurs fréquemment tournées vers la recherche d'une continuité de l'action de la branche adaptée au nouveau cadre juridique

### 4.1 Une « chaîne de prise de décision » paritaire qui n'a pas été remise en cause par l'ANI ... ni par les branches elles-mêmes

Si ce n'est la création/renforcement d'un lien entre CPNE et OPCA en matière d'apprentissage, les relations entre les différentes instances paritaires n'ont pas été impactées par la réforme et demeurent conformes au modèle traditionnel.

Dans la continuité des cycles de négociation précédents, les CPNE – créées et mobilisées dans toutes les branches de notre corpus - conservent un rôle central dans cette chaîne paritaire. Elles se voient confier un rôle de pilote tant des politiques de branche que des autres instances paritaires. Leur champ d'intervention est cependant élargi aux thèmes nouveaux apparus suite à la réforme de 2014. Les thématiques qui leurs sont renvoyées par les accords peuvent être classées en quatre catégories en tenant compte, d'une part, de leur autonomie ou corrélation avec les renvois faits par l'ANI et/ou la loi, et d'autre part, du degré d'autonomie conventionnelle dont les négociateurs ont pu faire preuve.



Si les situations d'une branche à l'autre sont bien sûr disparates, la majorité des accords post-2014 ont actualisé en tout ou partie les compétences confiées à leur CPNE au regard des nouveaux thèmes apparus avec la réforme. Un tiers environ ont renforcé leurs attentes auprès de leur CPNE par rapport à l'ANI et/ou la loi (cat. 1 et 2 du schéma).

## 4.2 Au contraire, une négociation qui a parfois pu profiter des dynamiques enclenchées auparavant dans les divers lieux d'échanges en matière emploi / formation

La confirmation globale par la quasi-totalité des accords du triptyque CPNE / OPCA / OPMQ pour mettre en œuvre l'accord s'ancre dans les pratiques du dialogue social en matière d'Emploi/Formation. Les négociateurs sont souvent membres de ces instances et assurent en leur sein le déploiement opérationnel des dispositions qu'ils ont pu négocier.

Mais la réciproque est également vraie. Les dynamiques politiques engagées antérieurement au sein de ces instances marquent de leur sceau le processus de négociation qui s'ouvre et peuvent impacter le contenu même des accords dans certains cas.

Les accords les plus innovants ont ainsi très fréquemment bénéficié de ces « dynamiques » nées du dialogue social. Ces dernières d'ailleurs peuvent se qualifier un peu plus précisément puisque plusieurs éléments inhérents au dialogue social de branche lui-même peuvent être mis en exergue comme facteurs positifs à l'entrée en négociation :

1. le fonctionnement *effectif* des principales instances dédiées à la formation, au sein desquelles le triangle CPNEFP/OPCA/Observatoire ;
2. le *volume et la nature du corpus conventionnel* déjà en vigueur, à savoir l'existence d'un ou de plusieurs accords signés antérieurement dans la branche, voire parfois la *nature des partenariats formalisés avec l'Etat* (notamment dans le cadre de la politique contractuelle : CEP, EDEC, ADEC, ...);
3. et, de nature plus qualitative encore, le *degré d'implication des « personnes physiques » mandatées* par les organisations et les relations *intuitu personae* qui se nouent dans le temps, au gré de la multiplication des rencontres dans les diverses instances EFOP de branche en raison du fréquent « cumul » de mandats.

## 4.3 Des déterminants, parfois externes à la question Formation, qui viennent influencer sur le processus de négociation

Mais ces éléments ne sont pas les seuls à influencer sur le processus et le contenu de l'accord. L'analyse transverse de ces monographies met en exergue une quarantaine de déterminants pouvant, à des degrés divers, impacter le processus de négociation et/ou son résultat.

Ces déterminants sont de divers ordres. Certains sont directement liés à l'identité de la branche (son activité économique, sa dynamique sociodémographique, ...) et - donc - à l'organisation du dialogue social (nature du dialogue social et composition de ses acteurs, instances dédiées à l'emploi/formation, corpus conventionnel préexistant, ...) qui y est installée. D'autres sont purement conjoncturels et trouvent leur source en dehors des enjeux Emploi/Formation (négociations parallèles sur d'autres thèmes, rapprochement des branches, prise en compte de la représentativité, ...).

Mais la majorité de ces déterminants se trouvent – et c'est heureux – dans les enjeux et les besoins en emploi et en compétences de la branche (attractivité, nécessité d'élever le niveau de compétences, besoin de faciliter les recrutements, d'adapter le contenu des certifications, ...).

Dès lors que ces enjeux qui constituent le contexte de la négociation sont partagés par l'ensemble des négociateurs (ce qui est fréquemment le cas), les stratégies d'acteurs, si elles sont réelles et facilitent (ou ralentissent) le processus de négociation, n'empêchent pas d'aboutir à un accord innovant au bout du processus ... ni même à mener une politique dynamique en l'absence même de signature.

## 4.4 Première esquisse de schématisation de configurations de négociations de branches professionnelles

L'étude – à travers notamment les monographies - offre d'abord une vision particulièrement fine des multiples facteurs qui interagissent de manière spécifique dans le cadre d'une négociation, pour conduire *in fine* à la signature (ou la non-signature) d'un accord de branche et réorienter de manière plus ou moins forte la stratégie de branche. En ce sens, elle permet d'appréhender la dynamique de chaque négociation sous l'angle d'une histoire singulière.

Mais, au-delà de chaque cas, elle permet également de proposer des pistes d'analyse plus générales sur la manière dont un processus de négociation sur la formation professionnelle contribue à la construction d'une « politique de branche ».

### 4.4.1 La négociation « continue » inscrite dans une dynamique de construction continue des règles de formation de la branche

Cette configuration est celle qui – dans le cadre restreint de notre étude – révèle le plus de déterminants favorables à l'innovation dans la négociation de branches.

L'axe central des branches qui relèvent de cette configuration est celui de la « continuité » d'une politique de branche dans laquelle la négociation vient constituer une étape, un « moment » particulier qui la conforte et la solidifie.

Le premier « pilier » de cette configuration est constitué par le fait qu'une branche s'appuie sur une identité forte, y compris en termes de densité du dialogue social sur la formation professionnelle. Celle-ci s'exprime de différentes façons. Elle s'appuie d'abord sur une forte structuration de la branche par les instances dédiées à la formation (CPNEFP, OPCA, Observatoire) avec comme particularité une forte porosité des temps, des lieux et des acteurs du dialogue social : l'évolution de la politique de formation repose sur un petit nombre de représentants « experts » qui en enrichissent progressivement les bases en se retrouvant à intervalles très réguliers au sein de différentes instances. Cette dynamique prend appui sur les références fortes que constituent une série d'accords de branche antérieurs (accords formation, accords GPEC) et de dispositifs contractuels conclus avec l'Etat (CEP, EDEC).

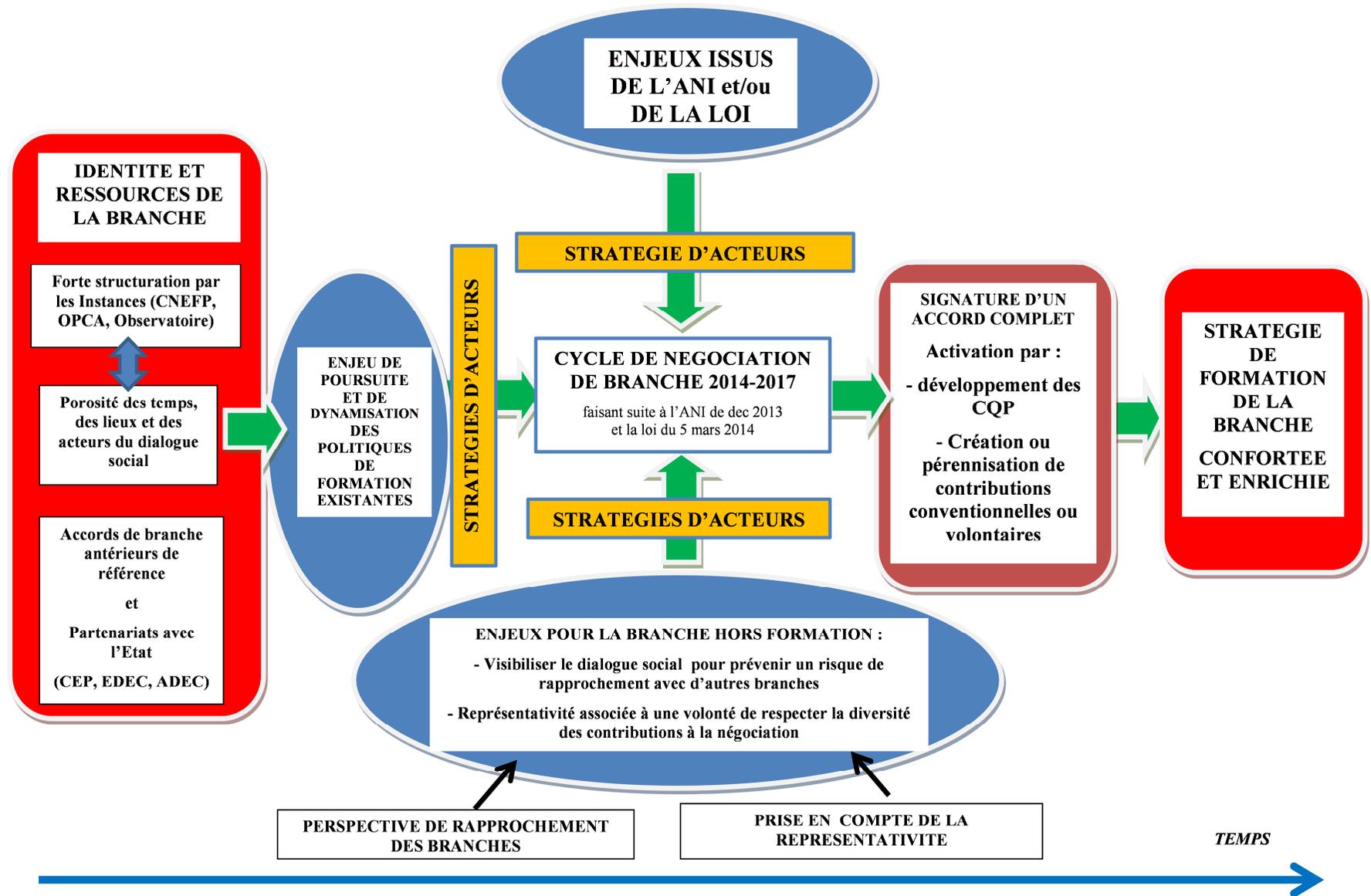
Au moment où s'engage la négociation, cet ensemble d'éléments favorables apparaît en outre peu perturbé par d'éventuels enjeux « extérieurs ». Au contraire, quand ils existent, ceux-ci semblent plutôt jouer dans un sens favorable à la négociation. C'est par exemple le cas pour les branches dont l'organisation patronale cherche à prévenir un éventuel rapprochement avec d'autres branches en montrant sa capacité à obtenir des résultats en matière de dialogue social.

Il n'apparaît somme toute pas très surprenant que les stratégies des différents acteurs convergent lors de la négociation pour aboutir à la signature d'accords complets sur la formation. Dans le droit fil des caractéristiques identitaires des branches concernées, la phase

de négociation proprement dite est marquée par une volonté explicite de capitaliser sur leurs acquis antérieurs.

L'analyse des résultats de la négociation apparaît cohérente avec l'ensemble de la dynamique déjà évoquée. Les dispositions prises s'inscrivent dans la perspective de favoriser la poursuite du déploiement des actions en matière de formation au sein des entreprises et au profit des salariés des branches considérées. Ainsi en est-il de la politique de développement des CQP, qui s'inscrit dans la continuité d'actions déjà engagées. Pour ce qui concerne les questions de financement de la formation, le souci (fortement relayé par l'OPCA de chaque branche) que les entreprises puissent bénéficier de services adaptés à leurs politiques de formation passe par le choix de créer ou de pérenniser des contributions conventionnelles (ou volontaires dans un cas) en contrepartie d'une offre renforcée de services de la part de l'OPCA.

Schéma 2 – Le processus de négociation « continue »



#### 4.4.2 La négociation « contrariée » : un processus marqué par de multiples interférences ... mais qui peut tout de même aboutir à un accord des plus innovants

Une deuxième configuration, qui s'appuie sur la monographie du secteur sanitaire, social et médico-social, s'inscrit en contrepoint de la configuration précédente. On se trouve ici face à une configuration d'une branche assez fortement structurée par la formation, mais dans laquelle la phase de négociation d'un nouvel accord va être marquée par série de ruptures et d'interférences. Celles-ci vont venir contrarier le dialogue social ... sans pour autant l'invalider, dans la mesure où un accord – qui contient qui plus est de nombreuses innovations conventionnelles - va finalement être signé.

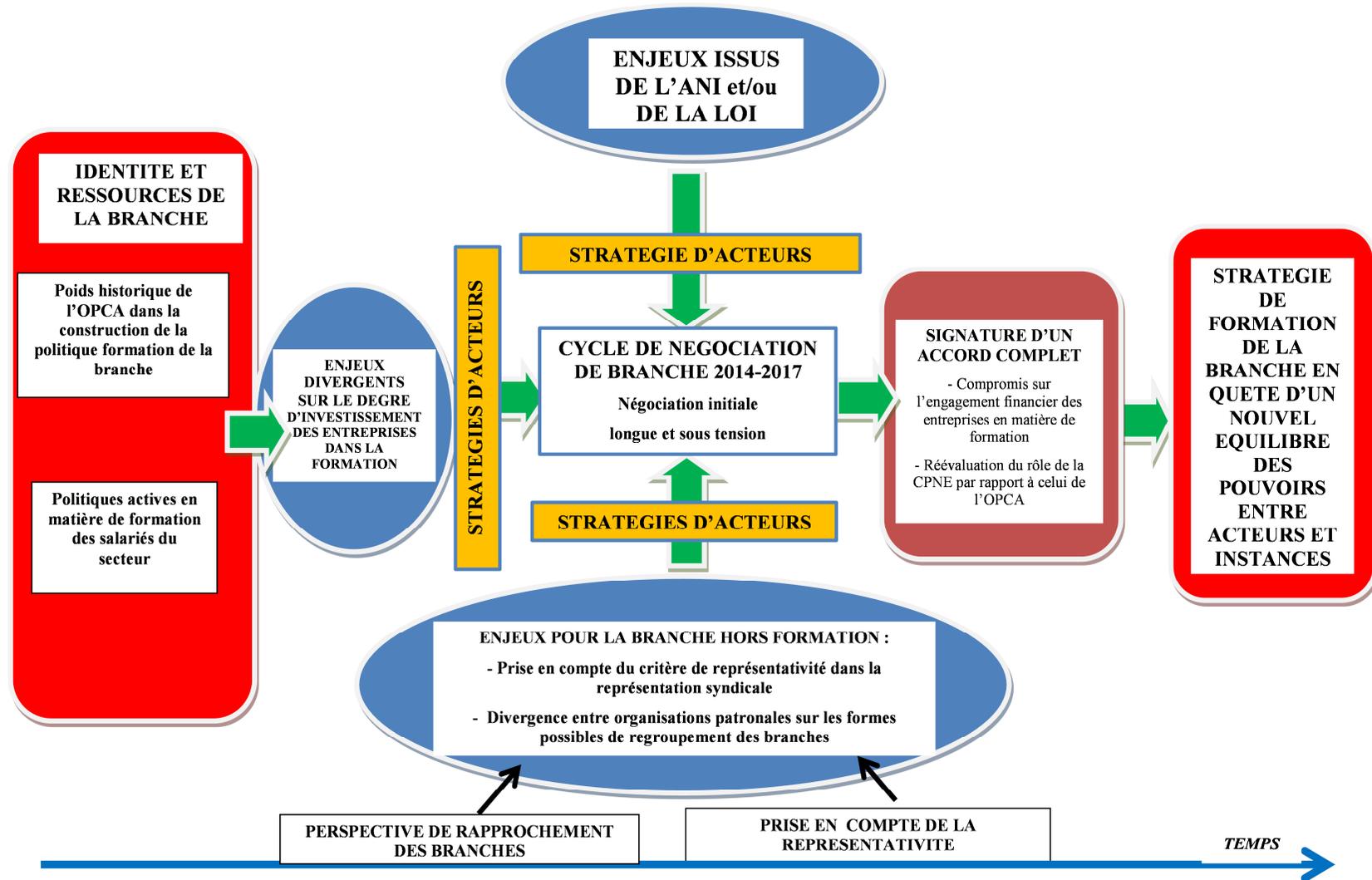
Sur le plan de l'identité et des ressources de branche, on est ici dans un contexte marqué par le fort positionnement d'un OPCA très ancien, fortement structuré au plan territorial (22 délégations régionales paritaires), et surtout mobilisé par l'ensemble des branches du secteur.

Cependant, alors qu'on aurait pu s'attendre dans un tel contexte à une forme de dialogue plutôt constructif, le cycle de négociations sur la formation qui s'enclenche à partir de 2014 est marqué par une série d'interférences qui rendent particulièrement complexe et chaotique son déroulement. Sans reprendre en détail ces difficultés, et dans un souci de généralité, on peut retenir ici que se croisent ici plusieurs types d'enjeux :

- Un premier enjeu, propre à la politique de formation du secteur, conduit la représentation patronale du secteur à opter pour une stratégie frontale de dénonciation du contenu des accords antérieurs, notamment sur le thème du montant de la contribution conventionnelle ;
- D'autres enjeux, externes au champ de la formation proprement dit, exercent également une influence forte. Ils portent d'une part sur la prise en compte pour la première fois du critère de représentativité au sein des organisations syndicales. Ils renvoient d'autre part à l'expression de désaccords entre fédérations patronales qui aboutira à un nouveau redécoupage entre elles.

Il résulte de ces stratégies d'acteurs, porteuses de multiples enjeux susceptibles de provoquer des tensions, un processus de négociation particulièrement ardu et long, mais qui débouche *in fine* sur la signature d'un accord. Si celui-ci ne marque pas de rupture à proprement parler dans la gestion au sein du secteur, il porte néanmoins la marque d'une volonté d'en infléchir le cadre antérieur.

Schéma 3 – Le processus de négociation « contrariée »



### 4.4.3 La négociation « sous contraintes » des grandes entreprises de la branche

Cette dernière configuration comporte de nombreuses analogies avec le cas de la branche de la restauration rapide étudié dans les précédents travaux du Céreq portant sur les politiques de branches en matière de formation.

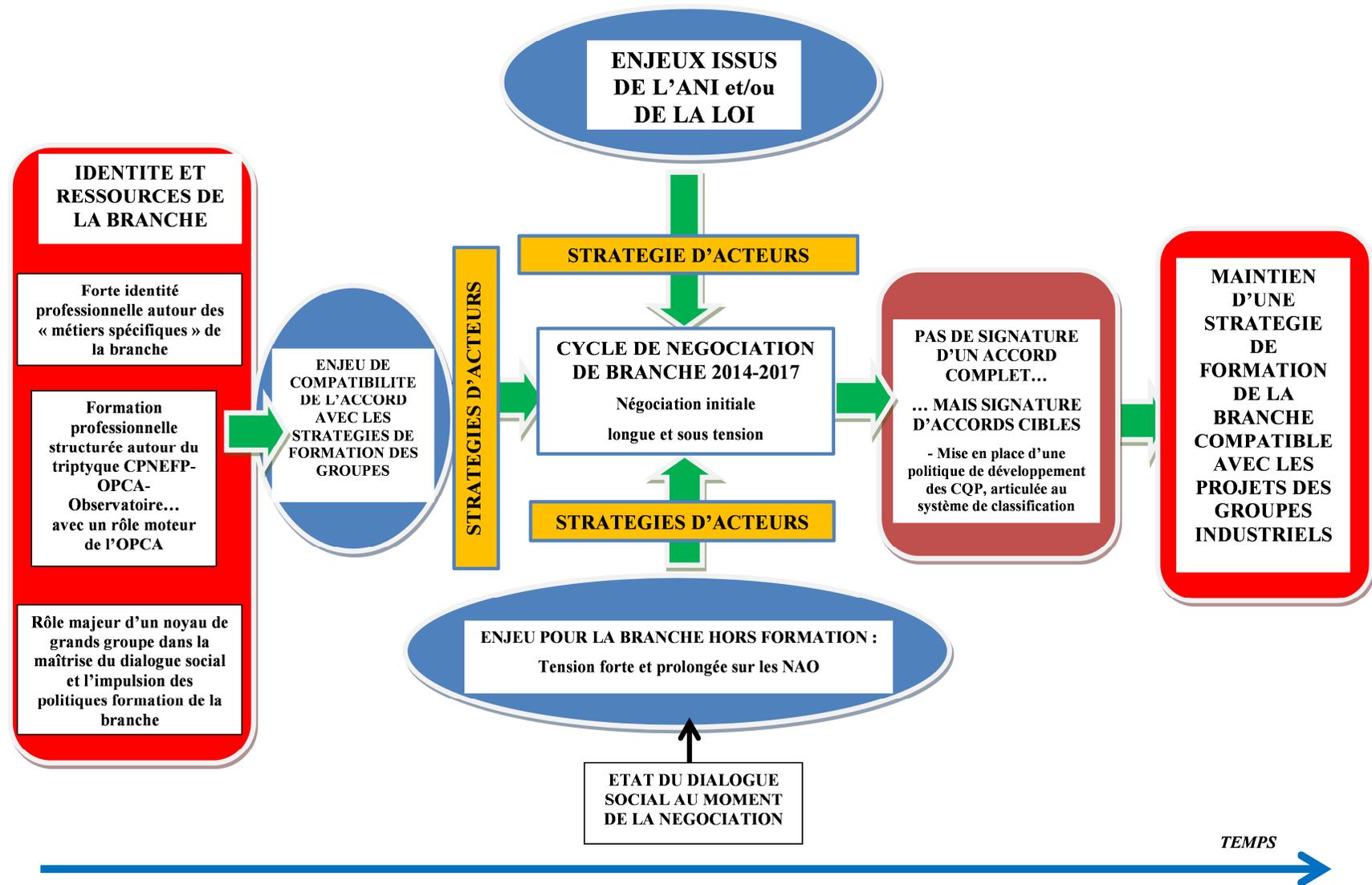
L'emploi du terme « sous contrainte » évoque la pression forte qu'exercent les grandes entreprises sur la politique de branche en matière de formation, au point parfois même d'aboutir à l'absence de signature d'un accord de branche « complet ».

Il n'y a pas de différences par rapport aux autres configurations en matière de structuration des instances formation : le triptyque CPNEP-OPCA-Observatoire existe déjà depuis plusieurs années. Cependant l'instance motrice en matière d'évolution de la politique de branche est d'abord la Section Paritaire Professionnelle (SPP) dédiée créée au sein de l'OPCA. Cette situation permet ainsi de mener une politique de branche active ... y compris dans les cas où aucun accord n'a été conclu (comme c'est le cas pour la branche du verre mécanique, objet de nos travaux).

Le point principal à souligner est ici celui de la nature particulière du dialogue social au sein de la branche. Celui-ci s'organise essentiellement avec des représentants dans les instances de branche qui sont également membres des grandes entreprises de cette branche (aussi bien dans le collège patronal que syndical). La politique de branche est donc fortement adossée aux stratégies de formation des grandes entreprises de la branche. Mais celles-ci servent également de modèles pour entreprises de taille plus restreinte, contribuant ainsi à donner du sens à l'action de la branche.

Concernant la négociation elle-même, le contexte d'un dialogue social tendu par ailleurs (dans notre monographie, sur le thème des salaires) peut empêcher la signature d'un accord complet sur la formation professionnelle. Mais il n'empêche pas néanmoins le maintien d'une activité conventionnelle basée sur la négociation d'accords « ciblés », notamment sur l'objet des Certificats de Qualification Professionnelle (CQP), avec comme optique de mieux les intégrer comme des paliers reconnus dans la progression des salariés au sein de parcours professionnels au sein de leurs entreprises.

Schéma 4 – Le processus de négociation « sous contrainte »



## 5. Dans son contenu, un cycle de négociation de branche majoritairement « copiste » ...

---

### 5.1 D'un point de vue global, le contenu des accords Formation reprend fortement les dispositions de la Loi et de l'ANI, notamment sur les nouveaux dispositifs post-réforme 2014

#### 5.1.1 Des accords « autoportants » qui retranscrivent largement les textes légaux, notamment en matière de droits individuels

La centaine d'accords thématiques dédiés exclusivement à la formation professionnelle (hors GPEC, CQP, ...) qui ont suivi la signature de l'ANI de 2013 et l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2014 témoignent presque en intégralité d'une volonté de donner à voir au lecteur (entreprise ou salarié) l'ensemble des dispositifs existants, anciens comme nouveaux. Les accords semblent alors avoir été conçus comme « autoportants » et rassemblent en cela sur un parchemin unique l'ensemble des normes, et ce quelle que soit la diversité de leur source et valeur juridique.

La plupart des accords retranscrivent d'ailleurs les dispositions légales sans renvoyer expressément aux textes de référence. En conséquence, en vertu de la valeur conventionnelle de l'accord, certaines dispositions des accords sont aujourd'hui soit obsolètes, soit continuent sur le plan juridique à s'appliquer alors même que la Loi a elle-même été modifiée par la suite.

Sans surprise, les dispositions législatives qui encadrent la mobilisation de droits individuels sont reprises très fidèlement par les négociateurs (ex: sur les conditions d'ouverture du CPF). L'innovation conventionnelle est alors très faible. En la matière, et bien qu'il soit expressément ouvert par le Législateur, le seul espace occupé en propre par les négociateurs se trouve être celui des abondements aux droits mobilisés par le bénéficiaire. Sur la centaine d'accords concernés, seuls une vingtaine en définissent eux-mêmes les modalités précises tandis que les autres renvoient ce rôle vers leur CPNE.

#### 5.1.2 Une volonté de pédagogie pour favoriser la compréhension de dispositifs nouveaux et dont la mise en œuvre pourrait être complexe

Dans les accords, les dispositions d'autres natures que celles permettant la mise en œuvre de droits individuels (procédures internes de l'entreprise, définitions de cadres collectifs, ...) reprennent généralement soit la Loi, soit l'ANI, parfois de manière alternative au sein d'un même accord.

D'une stipulation à l'autre, les négociateurs peuvent opter pour une retranscription « à la lettre », ou plus généralement procéder à une réécriture sans modification du fond. La loi a créé de nouveaux dispositifs susceptibles de bouleverser les pratiques antérieures, utilisant une sémantique et une syntaxe généralement difficiles à décrypter pour ceux à qui elle va s'appliquer. Cet exercice de « réappropriation littéraire » des négociateurs nous semble chercher à expliciter le cadre nouveau et complexe désormais applicable aux entreprises et aux salariés. Il constitue en ce sens un premier niveau « d'innovation ».

Cet exercice de réécriture peut toutefois dans des cas très limités ouvrir la porte à des interprétations qui seraient contraires à la Loi (ex: en demandant à catégoriser les actions CPF dans le plan de formation par exemple), ou encore avoir un effet inverse à celui recherché en complexifiant la compréhension du dispositif par rapport aux textes légaux / ANI (la DGT a dans la dernière période ainsi demandé à une branche de réécrire certains passages d'un accord présenté à l'extension, faute d'en comprendre le sens).

## 5.2 Un effet « réglementaire » mesuré à l'égard des entreprises au profit d'un outillage renforcé pour assumer leurs obligations légales, individuelles et collectives

### 5.2.1 Un effet réglementaire des accords largement réservé à la mise en place d'une contribution conventionnelle

La fonction « réglementaire » de l'accord collectif (c'est-à-dire sa capacité à créer des normes opposables aux entreprises et salariés de son champ d'application) s'exprime le plus fortement en matière de financement conventionnel (plus de 4 branches sur 10 ayant négocié). L'intérêt général du secteur prend alors le pas sur les situations de chaque entreprise qui se voit obliger à contribuer à l'effort de branche, le plus souvent par la « mutualisation » des fonds.

Mais hormis ces contributions conventionnelles, les obligations faites aux entreprises sont mineures. Elles concernent principalement la mise en place de procédures internes dans l'entreprise (notamment pour la mise en place du CPF ou le déploiement de l'entretien professionnel).

### 5.2.2 A une approche contraignante, plusieurs accords semblent préférer le recours aux « recommandations » à destination des entreprises.

Ces obligations procédurales peuvent s'accompagner de recommandations, que les entreprises sont « invitées » ou « incitées » à suivre à leur gré. Ces recommandations relèvent généralement de la Gestion des Ressources Humaines : recrutement de demandeurs d'emploi via des dispositifs de formation et de qualification, informations des salariés de leurs droits individuels, mise en œuvre de l'entretien professionnel (temps de préparation, formation des managers, ...), développement d'une politique d'alternance, renforcement de l'accès à la qualification notamment dans le cadre des CQP, ...

En cohérence avec ces « conseils RH », les accords outillent, ou plus certainement, renvoient aux instances de branche (et c'est alors l'OPCA qui est souvent désigné) le soin d'outiller les entreprises dans les mêmes matières : grille d'entretien pour l'entretien professionnel, document type en matière d'information/consultation, informations sur l'évolution des métiers de la branche, ... Plus rarement, c'est de l'outillage au service des parcours individuels qui est sollicité auprès des instances de branche, soit pour informer (et fidéliser/attirer) des salariés et des demandeurs d'emploi, soit pour faciliter la réalisation du CEP.

### 5.3 Des accords de branche « programmatiques » qui s'appuient fortement sur les CPNE pour conduire les politiques sectorielles

Ces renvois aux instances de branche ne sont toutefois pas limités aux questions d'outillage des entreprises et des salariés. Les accords confient en effet aux instances de branche le soin de décliner – mais plus souvent encore de construire – les politiques de branches.

C'est alors la CPNE qui est la plus souvent désignée : en matière de gestion de la contribution conventionnelle ; de construction de la politique de certification et de sa mise en œuvre opérationnelle ; de suivi des mutations économiques et de leurs impacts sur les métiers ; de définition des priorités de branche et des leviers financiers afférents ; y compris l'abondement au CPF ; de mise en œuvre du principe d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ; ....

Si, au gré des thèmes et des points d'attention des négociateurs, les accords peuvent encadrer les décisions de la CPNE (en fixant des objectifs, en imposant des méthodes de travail, en prédéterminant une partie de la décision à prendre, ...), celles-ci sont généralement libres des choix à réaliser.

## 6... qui offre néanmoins des exemples remarquables d'expression de l'autonomie conventionnelle

---

### 6.1 La création d'une contribution conventionnelle : expression de l'autonomie de la branche et source principale de l'innovation conventionnelle

Dans un cadre légal qui n'a pourtant plus rien de comparable suite à la suppression de l'obligation fiscale de financement du plan de formation, le constat réalisé sur le cycle de négociation post-réforme 2005 semble devoir être maintenu : la création d'une contribution conventionnelle apparaît comme le moteur de la négociation collective de branche post-réforme 2013. Plus de soixante-dix accords abordent la question des contributions conventionnelles, couvrant un tiers des branches du *corpus* étudié.

#### 6.1.1 La création d'une contribution conventionnelle : expression de l'autonomie de la branche et source principale de l'innovation conventionnelle

Sa création constitue l'un des marqueurs, peut-être le plus important, de l'autonomie des partenaires sociaux d'une branche par rapport à la puissance publique. Certains négociateurs le soulignent d'ailleurs expressément. Mais surtout, elle vise à adapter un cadre légal qui n'apparaît pas toujours approprié pour l'ensemble des secteurs professionnels, et notamment au secteur non-marchand. Les branches hors-champ créent ainsi proportionnellement plus de contributions conventionnelles que celles couvertes par l'ANI (56% des branches hors-champ du corpus contre 37% du champ).

#### 6.1.2 Une contribution pour se donner les moyens d'une politique d'intérêt sectoriel, parfois en s'émancipant ostensiblement du cadre imposé par la loi sur les fonds légaux

L'intérêt du secteur est l'argument le plus souvent retenu afin de défendre la contribution conventionnelle créée. Les points structurants de cet « intérêt sectoriel » ne sont néanmoins presque jamais explicités.

La plupart des négociateurs ne se sont pas aventurés à définir dans l'accord lui-même les actions éligibles à un financement sur la contribution créée. Pourtant, ceux qui s'y sont risqués (une vingtaine d'accords) ont pu faire preuve d'innovation, y compris au regard de l'ancienne réglementation. On soulignera, pour illustrer, la possibilité dans certaines branches de prendre en charge les formations en situation de travail (avant que la DGEFP ne se saisisse du sujet), le permis B (avant que la loi ne le rende éligible au CPF), la formation des bénévoles ou encore les mesures d'appui des entreprises rencontrant des difficultés économiques.

Enfin, ici encore dans des cas très rares (deux accords recensés), les signataires ont estimé que les frais de gestion de l'OPCA ne permettaient pas de développer un accompagnement suffisant, tant des entreprises que des salariés, et ont ainsi dédié à cet objectif tout ou partie de la contribution créée.

### 6.1.3 L'appropriation de l'obligation légale de mutualisation des fonds conventionnels par les branches

La loi oblige l'OPCA à mutualiser immédiatement les sommes versées au titre d'une contribution conventionnelle. La grande majorité des accords (près de 9/10) retient sans le modifier ce principe, confiant à la CPNE le soin de définir les priorités d'usage de cette enveloppe globale. Certains accords encadrent les choix de la CPNE, soit en fixant eux-mêmes certaines des priorités à poursuivre, soit en fixant au préalable des enveloppes financières à respecter.

Quelques secteurs ont fait le choix de reproduire par accord un mécanisme d'investissement obligatoire de l'entreprise dans le cadre de son plan de formation proche du « 0,9% », que le Législateur a pourtant supprimé. Les négociateurs usent alors d'une interprétation large de l'obligation de mutualisation des contributions fixées dans le Code du travail : les sommes sont bien mutualisées... mais après un certain délai permettant aux entreprises de les utiliser à leur propre compte. Ces dispositions ont d'ailleurs été étendues sans réserve.

Les taux applicables sont variables, dans leur montant et dans leur structuration, souvent d'ailleurs dans une même branche en fonction de la taille des entreprises par exemple. Les taux arrêtés sont le fruit d'un consensus politique et ne sont jamais objectivés. Une branche toutefois définit un processus de révision dans le temps du taux initialement retenu, se laissant ainsi le temps d'ajuster aux besoins constatés la réalité de l'effort financier demandé aux entreprises.

### 6.1.4 Des accords collectifs qui se sont très peu saisis des versements volontaires

Au final, les accords collectifs ne font que peu de cas des versements volontaires rendus possibles par la loi : à peine vingt en rappellent le principe, et moins de cinq en précisent les contreparties. Si ce n'est un contre-exemple dans le bâtiment, aucune branche ne manifeste dans l'accord sa volonté d'inciter à son recours.

## 6.2 De nombreux accords volontaristes en matière de CQP au service des métiers et besoins en qualification de la branche

L'article 48 de l'ANI fixe pour ambition d'accompagner le « développement des certifications », notamment en favorisant « la création de référentiels et modules communs à différentes certifications professionnelles (par exemple CQP, CQPI et titres professionnels) ». Il invite également à « favoriser la modularisation des référentiels de compétences et de formation pour permettre la capitalisation dans le temps de certifications partielles ».

En volume au moins, les négociateurs de branche ont entendu cet appel. Les accords évoquant les CQP sont très nombreux : plus de 177 recensés (couvrant 190 branches). Cette thématique irrigue à première vue l'ensemble des branches sans critère de distinction particulier (taille, champ ou hors champ, ...) et des accords.

### 6.2.1 Une dimension transversale des certifications faiblement reprise dans les accords

Presque systématiquement présentés comme pouvant répondre à la fois aux enjeux de qualification dans les entreprises et de sécurisation des parcours pour les salariés, les CQP apparaissent dans les accords intimement liés aux besoins du secteur couvert. Ils sont

fréquemment présentés comme étant une priorité de branche, allant parfois jusqu'à ouvrir en conséquence la possibilité de financements complémentaires. Cet ancrage dans les métiers de la branche, affirmé expressément par plus de 40 accords, ne laisse au niveau de la négociation qu'une place réduite à la recherche de passerelles sectorielles entre ces certifications : moins d'une quinzaine d'accords fait de cette recherche de transversalité au sein de la branche un objectif.

### 6.2.2 Une politique de certification confiée à la CPNE de la branche

Les accords renvoient presque systématiquement aux instances paritaires le soin de définir la politique CQP de la branche, y compris dans sa mise en œuvre opérationnelle. C'est alors la CPNE qui constitue l'organe central. Le mandat qui lui est confié est toutefois plus ou moins étendu d'une branche à l'autre : conduite d'une étude d'opportunité, construction des référentiels, élaboration d'un cahier des charges de sélection des organismes de formation, définition d'un dispositif d'évaluation et de validation, création d'outils de communication... L'OPCA quant à lui est chargé d'un rôle d'appui à la CPNE pouvant aller, selon les configurations, d'un appui financier à la mobilisation des jurys, à un apport de compétences en ingénierie des certifications.

Les accords n'encadrent que de manière marginale les décisions que pourront prendre leur CPNE. Tout juste recense-t-on une quinzaine d'accords de création de CQP imposant, dans la construction des parcours de formation amenant au CQP créé, une obligation de « positionnement » préalable du candidat par l'organisme de formation. C'est principalement en matière de financement des CQP que les accords orientent l'action de la CPNE puisque une trentaine d'accords lui imposent explicitement d'inscrire les formations amenant à cette certification sur la liste des actions éligibles au CPF.

### 6.2.3 Une négociation de branche qui doit encore s'approprier les enjeux et les méthodes de « modularisation » de la certification

L'appropriation de cette nouvelle possibilité ouverte par la loi de 2014 et, plus particulièrement, par la loi travail de 2016, reste modeste pour ce premier cycle de négociation. Une quarantaine d'accords seulement aborde cette possibilité, dont près de la moitié pour en rappeler l'existence sans en tirer de conséquence.

### 6.2.4 Des modalités traditionnelles de reconnaissance des CQP

Enfin, une vingtaine d'accords prévoit les modalités de reconnaissance des CQP obtenus par les salariés : la majorité sur la base d'une évolution automatique sur la grille de classification, quelques-uns sous la forme d'une prime.

## 6.3 L'appropriation du CPF par les accords de branches : se laisser le temps d'apprendre ?

### 6.3.1 Dans un premier temps, la pédagogie plus que la contextualisation au niveau de la branche

Emblème de la réforme de 2013/2014, le CPF est un des thèmes centraux de ce cycle de négociation de branche. Néanmoins, les négociateurs ont quasi-systématiquement reproduit les

règles légales, laissant au final une place relativement congrue à l'innovation sur ce thème pourtant nouveau.

Pour ceux n'ayant pas repris *stricto sensu* les dispositions légales, c'est d'abord la volonté d'expliquer le dispositif nouveau qui semble prédominer. Cet effort de clarté s'accompagne à l'occasion de renseignements plus opérationnels, comme les règles de reprise des heures DIF, d'acquisition des heures CPF voire même l'adresse URL du portail dématérialisé.

Politiquement, l'appropriation du dispositif par les branches en fonction de leurs caractéristiques socio-économiques n'apparaît pas explicite. La plupart des accords sont muets sur la place qu'ils entendent donner au CPF dans la politique sectorielle de formation, notamment au regard des besoins GPEC, des orientations retenues ou encore des anciens usages du DIF sur leur champ. Une vingtaine le valorise comme « droit attaché à la personne », notamment en vue de permettre au salarié de réorienter sa trajectoire professionnelle, mais peu en font expressément un outil au service des besoins de la branche, ou encore de l'entreprise. Diverses politiques d'abondements ancrées dans les priorités de branches nuancent néanmoins cette approche.

### 6.3.2 A la croisée des besoins collectifs de branche et de l'amélioration des droits individuels : la consécration du mécanisme « d'abondements »

Les négociateurs ont parfois mis en place des mécanismes d'abondements au dispositif individuel lui-même. Cette politique s'exprime principalement à travers la définition de publics, voire de formations, prioritaires sur la branche. Dans une vingtaine d'accords, les négociateurs vont jusqu'à quantifier eux-mêmes l'abondement prévu.

On observe ainsi un glissement des modalités d'enrichissement des droits individuels à la formation pour s'adapter au nouveau cadre légal : d'une logique d'augmentation des « droits acquis », les accords entrent dans une logique d'abondements complémentaires aux « droits mobilisés ».

Pour adapter ces politiques d'abondements aux besoins sectoriels, les négociateurs ont fréquemment renvoyé aux CPNE, en cohérence avec leur compétence légale à établir la liste des actions éligibles au CPF (et plus rarement à l'OPCA). On notera que la plupart des accords prévoyant ces abondements de branche n'indiquent pas la source de financement qu'ils entendent mobiliser. Ceux qui s'astreignent à l'exercice désignent le plus fréquemment la contribution légale CPF (2 fois sur 3 : le tiers restant visant les fonds conventionnels).

### 6.3.3 Une absence d'approche « réglementaire » à l'égard des entreprises en matière de CPF

Lorsque l'accord s'adressent à eux, les employeurs sont plus souvent « inviter » ou « inciter », sans contraintes : en matière d'information des salariés, d'abondement du CPF, ...

Aussi, et bien que les adaptations conventionnelles du « système » de formation soient fréquentes à travers la mise en place de politiques d'abondements, l'effet normatif direct à l'égard des entreprises en matière de CPF est lui globalement faible. Des dispositions mineures viennent ponctuellement préciser la procédure interne de demandes de formation CPF dans l'entreprise (ex : délai de report sur le calendrier, formalisme et contenu de la demande d'action dans le cadre du CPF, ...).

Ce constat rend remarquables les quelques accords qui s'immiscent dans la relation contractuelle entre le salarié et son employeur. On citera alors un premier qui impose à l'employeur un abondement sur le plan de formation de « 10 % des droits acquis au titre du CPF à la date de sa demande », et deux autres qui se saisissent de l'opportunité ouverte par la Loi de prévoir des exceptions permettant au salarié de partir en formation CPF sur le temps de travail sans l'accord de l'employeur sur le contenu.

## 6.4 Des accords « hors champs » plus sensibles à la mise en place du nouveau Conseil en Evolution Professionnelle

Parmi les nouveautés de la réforme, le CEP apparaît comme le parent pauvre du cycle de négociation de branche. Un accord sur trois en fait mention, souvent pour simplement souligner son existence. La quinzaine d'accords s'en étant saisi (tous du hors-champ) renvoient à l'OPCA (qui est alors souvent OPACIF et à ce titre opérateur du CEP) la responsabilité de l'information. Ils peuvent également inviter à une articulation amont et aval avec l'entretien professionnel.

## 6.5 Une négociation de branche qui outille les entreprises en vue de répondre à leurs obligations légales individuelles et collectives

### 6.5.1 Des accords de branches qui outillent et font des recommandations aux entreprises

Une vingtaine de branche entend faciliter la mise en œuvre de l'entretien professionnel pour les entreprises (et parfois les salariés). La construction d'un outillage adapté (les accords ciblent principalement le guide d'entretien) est renvoyée aux instances de branches (CPNE, OPMQ ou OPCA). Quelques accords ont même pu annexer ce guide, sans toutefois lui conférer valeur obligatoire.

Toujours dans cette approche d'appui aux entreprises, les négociateurs émettent des recommandations, sans caractère obligatoire donc, dans l'organisation des entretiens professionnels. De manière générale, plus d'une vingtaine mettent en évidence le rôle clé du management en la matière. Ils incitent également les entreprises afin qu'elles forment les personnes chargées d'assurer les entretiens professionnels, parfois en confiant aux OPCA le soin de faciliter l'accès à ces formations. Plusieurs accords listent également une série de thèmes qui peuvent être abordés à l'occasion de cet entretien.

### 6.5.2 Des accords partagés entre préservation des prérogatives de la branche face à l'émergence de la négociation d'entreprise et développement le dialogue social dans l'entreprise à travers l'information/consultation

#### 6.5.2.1 Une articulation très marquée à la négociation d'entreprise: d'abord sécuriser la mutualisation des fonds, puis inciter à la prendre en compte d'autres thèmes

La relation entre l'accord d'entreprise et le niveau de la branche est un des sujets les plus abordés parmi les accords étudiés, une large part pour inscrire une « clause de fermeture » interdisant à l'accord d'entreprise de prendre des dispositions moins favorables. Quelques-uns

incitant l'entreprise à prendre des dispositions plus favorables, notamment en matière de CPF même si concernant ce dernier thème, les accords se restreignent à rappeler les dispositions légales qui obligent les entreprises à négocier sur les abondements du CPF à destination de publics prioritaires lors des négociations obligatoires en matière de gestion de GPEC.

Peu prescriptifs en la matière, les accords de branches peuvent, de façon ponctuelle, inviter les entreprises à se saisir de divers thèmes de négociations : mise en place d'un plan de formation triennal, valorisation de la fonction tutorale, ... et pour quelques-uns d'entre eux, calendrier de consultation-consultations des instances élues.

#### 6.5.2.2 Un volontarisme des accords de branche en matière d'information/consultation

Environ une trentaine d'accords confie aux Institutions Représentatives du Personnels (IRP) des compétences élargies par rapport aux textes légaux : veiller à l'accès effectif à la formation, à l'accès équitable à la formation, formulation à l'initiative du CE de propositions en la matière, contrôle social – parfois très précis – des dépenses de formation, ... mais surtout, trois thèmes semblent désigner comme prioritaires dans l'exercice des mandats électifs dans l'entreprise : le recours au CQP, les modalités de mise en œuvre de l'entretien professionnel et le tutorat.

Dans des cas plus isolés, la branche peut se positionner comme appui au dialogue social dans l'entreprise, notamment en suggérant des modèles de document d'informations interne à l'entreprise ou en fournissant directement de l'information partagée entre employeur et IRP. Un accord prévoit même la possibilité pour la CPNE de contrôler la réalité de la consultation en demandant à l'entreprise la transmission de l'avis rendu.

Mais les dispositions plus concrètes en termes de moyens alloués à ces temps d'échanges sont plus modestes. Seuls 20 accords évoquent la commission formation (dont un seul pour réduire le seuil à 100 salariés pour qu'elle soit obligatoire) et un peu moins de dix d'entre eux prévoient des temps dédiés à cette commission, soit pour les membres non-élus, soit pour augmenter les crédits d'heures des porteurs de mandat. Ces enveloppes peuvent en outre apparaître modestes (maximum : 2 demi-journées par an) au regard des attributions confiées. Un accord néanmoins alloue une enveloppe de 20h par année pour les membres d'une commission formation créée dans un établissement de moins de 200 salariés.

## 7. Une mesure des effets sur les acteurs cibles (entreprises, salariés, offreurs de formation, ...) qui reste à approfondir

---

### 7.1 Des accords de branche partagés face à l'émergence de la négociation d'entreprise

La relation entre l'accord d'entreprise et le niveau de la branche est un des thèmes les plus abordés des accords étudiés. Une large part d'ailleurs a retenu une « clause de fermeture » interdisant à l'accord d'entreprise de prendre des dispositions moins favorables. Le cycle de négociation s'est en effet déroulé avant l'entrée en vigueur des ordonnances Travail de 2017.

La possibilité pour l'entreprise de gérer le CPF en interne dès lors qu'un accord d'entreprise le prévoit est rappelée par plusieurs accords qui, généralement, s'attachent aussitôt à apaiser les éventuelles velléités des entreprises, en recommandant expressément le versement à l'OPCA et/ou en rappelant les conséquences financières d'un tel choix pour l'entreprise (pas d'accès à la mutualisation, prise en charge des rémunérations et frais annexes sur le 0,2 interne, ...).

Peu prescriptifs en la matière, les accords de branches peuvent, de façon ponctuelle, inviter les entreprises à se saisir à leur suite de divers thèmes de négociations : mise en place d'un plan de formation triennal, valorisation de la fonction tutorale, ... et pour quelques-uns d'entre eux, le calendrier de consultation-consultations des instances élues.

A ce stade des travaux néanmoins, la distinction entre les effets concrets de ces appels à la négociation et leurs dimension incantatoire n'est pas aisée à établir. Des travaux antérieurs menés par une partie des auteurs avaient montré<sup>1</sup> la méconnaissance de bon nombre d'entreprises du contenu de leur accord de branche, et ce toutes tailles confondues, nuançant fortement la capacité effective des négociateurs à modifier le comportement des employeurs. Mais faute d'avoir rencontré un nombre suffisant d'entreprises dans le cadre des présents travaux, il nous est difficile d'actualiser et d'approfondir ces premiers constats.

### 7.2 Une effectivité difficile à mesurer en l'état de nos travaux

Si des contre-exemples se trouveront à coup sûr, les effets « systémiques » de la négociation sont en grande majorité bien avérés : les contributions conventionnelles sont bien levées et utilisées par l'OPCA selon les consignes données par la branche, la CPNE assure la plupart des missions qui lui sont confiées par l'accord, les OPMQ réalisent les travaux attendus ... Ces différents points mériteraient d'être approfondis pour objectiver et tenter d'évaluer cette effectivité. Sans doute varie-t-elle en fonction des thématiques et des branches concernées.

Cependant, l'effectivité des accords conclus au niveau de la branche sur les pratiques des entreprises, des salariés, des individus, des offreurs de formation, etc. reste pour sa part à approfondir à la suite de ces travaux, faute d'avoir rencontré les interlocuteurs idoines.

---

<sup>1</sup> Sémaphores, « *Le plan de formation : de la formalité à l'outil stratégique* », 2013, France stratégie (<https://www.strategie.gouv.fr/publications/plan-de-formation-entreprises>)

## 8. Conclusion : quels enseignements pour demain ?

---

Cette analyse de la période 2014 - 2017 est riche d'enseignements. Mais le cadre juridique dans lequel ces négociations se sont déroulées connaît actuellement de multiples et profondes variations. Outre la récente loi du 5 septembre 2018 relative à la liberté de choisir son avenir professionnel, les facteurs de transformation tant du cadre d'action des négociateurs que les variations du périmètre de discussion ouvert ne manquent pas :

- volonté toujours plus affirmée du gouvernement de réduire drastiquement le nombre de branches professionnelles – y compris à travers la transformation des OPCA en OPCO ;
- application des ordonnances travail donnant primauté à l'accord d'entreprise sur la branche, invitent les partenaires sociaux à renouveler leur approche traditionnelle de la négociation, en prenant en compte ;
- mise en pratique des règles de représentativité, notamment patronales (même si celles relatives à la représentativité des organisations syndicales de salariés n'a sans doute pas encore produit tous ses effets).

Quels enseignements peut-on dès lors tirer de ces travaux pour le futur cycle de négociation de branche susceptible de s'ouvrir dans les prochains temps ?

### 8.1 Les évolutions à venir du cadre d'action de la négociation collective

Les ordonnances travail, notamment celle relative au renforcement de la négociation collective, modifient la hiérarchie des normes conventionnelles : l'accord d'entreprise prime désormais sur les dispositions de l'accord de branche, excepté dans les matières explicitement prévues par la loi. Parmi ces dernières, la mutualisation des fonds de la formation professionnelle. Les clauses de fermeture, souvent usitées dans les derniers cycles de négociation, ne sont plus permises, si ce n'est pour l'insertion professionnelle et le maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés. Mais la place de la branche reste sans doute essentielle pour réguler la formation sur l'ensemble de la profession dès lors que l'on considère le faible développement de la négociation collective d'entreprise en la matière. D'autant que, si la philosophie dominante de ces ordonnances est sans conteste à la recentralisation des décisions au niveau de l'accord d'entreprise, éventuellement au détriment de la branche, la loi Avenir professionnel semble à bien des égards faire le choix inverse en confiant à ces dernières la régulation d'une partie du système de formation (apprentissage, conseil aux entreprises, qualité des formations, ...).

Outre les relations branches/entreprises, ce sont aussi les frontières traditionnelles en matière de négociation de la formation qui, sans totalement disparaître, bougent. Premièrement, la disparité – sur le plan juridique – entre le « champ » et le « hors-champ » tend à s'amenuiser : les ANI n'ont depuis plusieurs années pas plus d'effets juridiques sur le champ que le hors champ, la spécificité des OPACIF « hors-champ » n'est plus reconnue avec le passage aux OPCO et aux CPIR, l'affiliation d'organisations patronales considérées comme « hors-champ » au MEDEF, à la CPME ou encore à l'UPA est de plus en plus fréquente, ... Les spécificités économiques ou encore de l'organisation du travail sur ces champs devraient néanmoins

maintenir des processus de négociation particuliers et des accords au contenu bien marqué par comparaison au secteur marchand. Deuxièmement, l'interprofession « à défaut », qui n'existe qu'en matière de formation, est maintenue à divers articles de la loi malgré un recours moins important de ce mécanisme dérogatoire. La procédure d'agrément des futurs OPCO - dont certains pourraient tout à fait être « interprofessionnels »<sup>2</sup> - apportera les dernières réponses sur la place de ce niveau de négociation à l'avenir.

Les modes d'interactions entre les branches et les OPCO risquent eux-aussi d'être modifiés par le nouveau cadre. Les OPCO seront désormais « prestataires de services » des branches. Les services attendus de la part de l'OPCO – rendus à la branche comme aux entreprises adhérentes et leurs salariés – pourraient être définis dans l'accord de branche, y compris en envisageant un financement conventionnel dédié pour en assurer le déploiement de proximité et la qualité. Le rôle central de la CPNE devrait s'accroître toujours plus dans un monde économique et réglementaire en perpétuelle transformation, ce qui ne manque pas d'interroger la gouvernance des futurs OPCO, notamment s'agissant des modalités de fonctionnement des actuelles « Sections Paritaires Professionnelles » qui pour beaucoup risquent de devenir interbranches. Enfin, la capacité de la CPNE à prendre des décisions opposables aux entreprises, mais de plus en plus aux salariés, sans emprunter le formalisme de l'accord collectif n'a pas été sécurisée dans le nouveau cadre.

Le regroupement des branches, et au moins dans un premier temps leur rapprochement au sein des OPCO, devraient *de fait* favoriser la transversalité des observations et études prospectives conduites, des outils disponibles, des équipes techniques et des enveloppes financières mises à disposition des branches, ... Mais au-delà de la mutualisation des moyens, ce sont surtout des solutions communes qui pourront être recherchées par les branches, des projets qui seront portés en commun, des achats collectifs réalisés en interbranches, etc. Ces nouvelles dynamiques – si elles sont trouvées par les acteurs – devraient permettre par effets de seuil à des branches de taille modeste de renouveler leurs ambitions, parfois modérées à ce jour par leur manque de capacité à faire (ex : construction d'un référentiel de certification, pilotage d'une offre de formation adaptée au secteur, influence dans les CPC<sup>3</sup>, ...). L'OPCO dans cette approche devra être cheville ouvrière des projets de branche.

Mais cet apport du « technique » aux « politiques » de branche interpellera la répartition *réelle* des rôles de chacun des acteurs impliqués. Qui demain doit détenir « l'expertise » dans un cadre qui pour être nouveau n'en demeure pas moins complexe<sup>4</sup> ? Chez les employeurs, chez les organisations syndicales de salariés, au sein de l'OPCO, ... ? Idéalement, chez tous ces acteurs sans qu'ils n'aient pour autant perdu leur lien à l'activité et au métier. Mais ces équilibres sont en pratique rares et la difficile « GPEC » des organisations professionnelles, thème qui englobe bien plus largement que notre seule matière, semble parfois à la peine pour apporter des réponses. La formation reste ainsi régulièrement affaire de sachants au sein des organisations et les forces vives sur ces sujets demeurent circonscrites. L'OPCO peut-il demain pallier cette

---

<sup>2</sup> Si le rapport Marx-Bagorski de septembre 2018 ne le prévoit pas, la loi laisse ouverte cette possibilité.

<sup>3</sup> Commission Paritaire Consultative

<sup>4</sup> La capacité matérielle « à faire » (temps, moyens financiers, meubles et immeubles, ... n'est ici pas traitée mais reste d'actualité.

difficulté ? Il faudrait pour cela qu'il se détache de la culture actuelle de l'OPCA et devienne un véritable opérateur « paritaire », donc neutre. Dans cette hypothèse, rien ne devrait par exemple l'empêcher d'intervenir auprès des représentants du personnel dans l'entreprise. Peu de chances néanmoins que les conditions soient réunies pour cela, les OPCO pour bon nombre d'entre eux vivront des contributions des employeurs, notamment des versements volontaires que ces derniers leurs feront.

## 8.2 Les thèmes nouveaux ou renouvelés de la négociation de branche à venir

Si le cadre d'action est bouleversé par les réformes en cours, le périmètre de la négociation de branche lui ne l'est dans l'immédiat pas : les objets de négociation restent les mêmes. Mais l'environnement tant politique que juridique de la plupart de ces thèmes qui ont pu être traités lors du cycle de négociation 2014/2017 a en tout ou partie été remodelé.

La négociation sur le CPF, on l'a vu, a cristallisé une bonne partie de l'attention des négociateurs depuis 2014, sans pour autant s'écarter du cadre législatif fixé cette année-là. Gageons que le cycle qui s'ouvre puisse, avec l'ambition légitime des accords de seconde génération, non seulement adapter le dispositif aux différentes spécificités sectorielles des branches mais également travailler à la fluidification de la chaîne « CPF - Entretien professionnel - Abondement CPF - CEP ». Plus que de la simple information, les accords de branche pourraient viser à créer les conditions d'un véritable cadre collectif favorable à la mise en œuvre des droits individuels. Ce cadre, en veillant à créer les conditions et mécanismes limitant les interstices entre les maillons de cette « chaîne », en proportionnant les moyens associés à chacune de ses étapes au regard des enjeux de la branche, en veillant au bon équilibre entre attentes de l'entreprise et projets individuels, ... permettrait de converger tant vers les enjeux de la profession que de l'intérêt général. L'accord pourrait à cette fin sécuriser ces différents mécanismes, notamment en éclairant les zones sombres de la loi. Par exemple, en donnant une définition des formations considérées comme « non obligatoires » à l'occasion de l'état des lieux de parcours professionnel à six ans.

L'alternance devrait (re)devenir un des chevaux de bataille de la négociation de branche, et ce au-delà de la possibilité octroyée aux branches par la loi de fixer le « coût contrat ». En effet, le pilotage d'une politique de branche induit d'articuler entre elles les différentes formes de l'alternance, des contrats (apprentissage et professionnalisation), en passant par la nouvelle « Pro A » et les différents mécanismes d'orientation ou de préapprentissage.

Mais alternance et droits individuels ne sauraient servir les intérêts de la branche sans contenu pertinent. Et, pour ces dispositifs nécessairement certifiants, c'est la capacité de la branche à créer et/ou influencer sur les certifications qui en large partie garantira des formations opératoires pour les entreprises et les salariés (ou futurs salariés) du secteur. La négociation de branche pourra orchestrer la création de CQP, définir leur modalités de validation, encadrer l'offre de formation, définir leurs modalités de reconnaissance, ... Plus largement d'ailleurs que ce dernier point, l'individualisation des parcours professionnels, et la recherche de leur « sécurisation », renvoient sans doute à la rénovation des liens entre formation, certification et classification de branche. Les négociateurs pourraient enfin inciter entreprise et offreurs de formation au développement des modalités pédagogiques plus innovantes sur leur champ, particulièrement

les formations digitales et les AFEST, éventuellement en accompagnant (et finançant) les investissements pédagogiques et matériels de départ.

Enfin, outre ces thématiques directement corrélées à la réforme, les partenaires sociaux de branches sont libres de définir les règles les plus adaptées à leur champ. Leur autonomie, reconnue constitutionnellement, leur permet d'innover en toute matière entrant dans le champ du « *droit des salariés à la négociation collective* », d'autant plus si un financement conventionnel y est associé. C'est ainsi la formation dans ses rapports à l'ensemble des conditions d'emploi, de travail et de gestion de garanties sociales qui peut potentiellement faire l'objet de négociation, et ce dès 2019.