

**EVALUATION DES EFFETS DE L'ACCORD NATIONAL
INTERPROFESSIONNEL DE DÉCEMBRE
2013 SUR LES NÉGOCIATIONS DES BRANCHES
PROFESSIONNELLES****SYNTHÈSE DU RAPPORT FINAL – DÉCEMBRE 2018****❖ Des accords de branche inscrits principalement dans une logique sectorielle****○ Des accords qui ne se prévalent que rarement de leur filiation avec l'ANI**

Les entretiens comme la terminologie des accords montrent que la Loi constitue la source majeure d'inspiration mobilisée par les négociateurs surtout lorsqu'il s'agit de se positionner au regard d'une règle de droit pour la création et la gestion de droits individuels. 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.

Les références à l'ANI sont moins nombreuses que celles à la loi dans le texte signé mais les négociateurs y font régulièrement appel au cours de la négociation pour défendre leurs revendications ou rejeter une proposition de l'autre camp.

○ 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

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

Les branches qui se sont lancées sur ce terrain témoignent presque toutes d'un enjeu d'attractivité et cherchent à apporter des réponses aux besoins en personnel et compétences du secteur. Deux approches prédominent : 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 ou de pré-embauche.

➤ *Une logique principalement programmatique pour les quelques accords qui ont traité des mutations économiques sectorielles*

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 ». Seuls une vingtaine d'accords évoquent depuis 2014 les mutations économiques et technologiques, principalement dans des dispositions à valeur déclarative. En conséquence, ces éléments restent généralement très distanciés et peu reliés aux orientations formation retenues ou à des décisions concrètes pour accompagner ces évolutions.

❖ LA COMMANDE ÉVALUATIVE, SES ENJEUX ET SA MÉTHODOLOGIE

Le Conseil National d'Évaluations de la Formation Professionnelle (CNEFP) a souhaité apprécier des effets de l'Accord national interprofessionnel (ANI) de décembre 2013 sur les négociations de branches professionnelles. L'objectif était 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.

Un bilan analytique des contenus de plus de 200 accords de branche a été réalisé, mettant en exergue les innovations conventionnelles. Des monographies et un focus sur 6 branches ont permis de décrire finement la manière dont se construisent les politiques de la formation professionnelle au niveau des branches. L'analyse transverse a permis d'identifier les logiques d'actions enclenchées par les négociateurs et d'identifier les déterminants influant sur l'accord final.

Cette synthèse peut être utilement complétée par la lecture de l'ensemble des travaux :

- Rapport final de l'évaluation
- Analyse détaillée des accords de branche signés par les négociateurs de branches entre 2014 et 2017
- Analyse transversale monographiques des phénomènes de négociation au sein de six branches professionnelles.

❖ Des dynamiques de négociation fréquemment tournées vers la recherche d'une continuité de l'action de la branche en s'adaptant au nouveau cadre juridique

○ Une « chaîne de prise de décision » paritaire qui n'a été remise en cause ni par l'ANI... ni par les branches

Si ce n'est la création/renforcement d'un lien entre CPNE et OPCA en matière d'apprentissage, les relations entre instances paritaires n'ont pas été impactées par la réforme et demeurent conformes au modèle traditionnel « Accord – CPNE – OPCA ». Dans la continuité des cycles précédents, les CPNE, au rôle central, se voient confier le rôle de pilote des politiques de branche et des autres instances paritaires. Leur champ d'intervention est cependant élargi aux thèmes nouveaux de la réforme de 2014 : contribution conventionnelle, développement de la VAE, formations éligibles au CPF, règlement intérieur de la CPNE. Les situations d'une branche à l'autre sont disparates, mais un tiers environ des branches ont renforcé leurs attentes auprès de leur CPNE par rapport à l'ANI et/ou la loi.

○ Une négociation ayant parfois profité des dynamiques existantes au sein de la branche

Les dynamiques politiques engagées antérieurement au sein des CPNE / OPCA / OPMQ ont marqué le processus de négociation et parfois impacté le contenu des accords. 3 dynamiques issues du dialogue social de branche ont pu être identifiées comme facteurs positifs à l'entrée en négociation :

1. le fonctionnement effectif des instances dédiées à la formation, notamment CPNEFP/OPCA/Observatoire ;
2. le volume et la nature du corpus déjà en vigueur : accords signés antérieurement, partenariats avec l'Etat (CEP, EDEC)...
3. le degré d'implication des « personnes physiques » mandatées par les organisations et les relations intuitu personae existantes.

○ Des déterminants, parfois externes au sujet formation viennent influencer sur la négociation

Près de 40 déterminants ont pu, à des degrés divers, être identifiés comme impactant le processus de négociation et/ou son résultat. Certains sont liés à l'identité de la branche et à l'organisation du dialogue social ; d'autres sont plus conjoncturels. La majorité se trouve malgré tout dans les enjeux et besoins en emploi et compétences des branches.

○ Esquisse de configurations de négociations de branches professionnelles

L'étude offre une première vision des facteurs qui favorisent la signature (ou non) d'un accord et à la réorientation de la stratégie de branche. Si la dynamique de chaque négociation peut être vue comme un cas singulier, l'étude permet aussi une analyse faisant

ressortir trois « modèles » d'impacts du processus de négociation formation sur le contenu des accords signés.

➤ La négociation inscrite dans une dynamique de construction continue des règles de formation de la branche

Cette configuration est celle qui dans les cas étudiés révèle le plus de déterminants favorables à l'innovation dans la négociation. Dans les branches concernées, la négociation constitue une étape, qui conforte la politique formation. Elle s'appuie souvent sur une identité de branche forte, un dialogue social dense sur la formation professionnelle, une structuration des instances dédiées, des accords antérieurs et une forte porosité des temps, des lieux et des acteurs du dialogue social avec des représentants « experts » qui en enrichissent progressivement les bases. Au moment de la négociation, ces éléments sont en outre peu perturbés par d'éventuels enjeux extérieurs. Les dispositions prises cherchent ainsi à favoriser la poursuite du déploiement des actions en matière de formation (CQP, création ou pérennisation des contributions conventionnelles...).

➤ La négociation « contrariée » : marquée des interférences... mais pouvant aboutir à des accords innovants

Une 2^e configuration étudiée s'inscrit en contrepoint de la précédente : la branche concernée était assez fortement structurée mais la négociation a été marquée des interférences perturbant le dialogue social. Malgré le positionnement fort de l'OPCA (très ancien, fortement structuré au plan territorial et mobilisé par l'ensemble des branches du secteur), plusieurs enjeux ont émergé :

- Sur la formation, la représentation patronale a opté pour une stratégie de dénonciation du contenu des accords antérieurs ;
- Hors champ de la formation, le critère de représentativité au sein des organisations syndicales a été pris en compte pour la 1^{ère} fois, alors que parallèlement des désaccords entre fédérations patronales ont émergé.

Pour autant, les stratégies d'acteurs et les tensions n'ont pas invalidé le dialogue social : dans ce contexte difficile, un accord contenant de nombreuses innovations conventionnelles a finalement été signé.

➤ La négociation « sous contraintes » des grandes entreprises

Le terme « sous contrainte » évoque la pression qu'exercent les grandes entreprises sur la politique de branche en matière de formation, au point parfois d'aboutir à la signature d'un accord « incomplet ». S'il n'y a pas de différences par rapport aux autres configurations concernant la structuration des instances, l'instance motrice de la politique de branche est d'abord la Section Paritaire Professionnelle (SPP) dédiée... conférant une nature particulière au dialogue social essentiellement organisé avec des représentants membres des grandes entreprises. La politique de branche est donc fortement adossée aux stratégies de formation de celles-ci, mais sert également de moteur pour les plus petites entreprises.

❖ Dans son contenu, un cycle de négociation globalement « copiste » du texte légal

○ Les accords reprennent fortement les dispositions de la Loi, notamment sur les nouveaux dispositifs

La centaine d'accords dédiés exclusivement à la formation professionnelle témoignent majoritairement d'une volonté de présenter l'ensemble des dispositifs existants, anciens et nouveaux. Les accords semblent avoir été conçus comme « autoportants », sans renvoyer expressément aux textes de référence. En conséquence, certaines dispositions sont aujourd'hui obsolètes ou s'appliquent alors que la Loi a été modifiée.

Les dispositions encadrant la mobilisation de droits individuels sont reprises très fidèlement à partir de la loi, avec une innovation conventionnelle plutôt faible (hormis sur les abondements aux droits mobilisés par le bénéficiaire, traités dans une vingtaine d'accords, les autres renvoyant ce rôle à leur CPNE). Les dispositions d'autres natures que celles portant sur les droits individuels (procédures internes de l'entreprise, définitions de cadres collectifs,...) reprennent généralement la Loi ou l'ANI.

La loi a créé de nouveaux dispositifs susceptibles de bouleverser les pratiques antérieures, et utilise une sémantique difficile à décrypter. Les négociateurs ont souvent opté pour une retranscription à la lettre ou une réécriture sans modification du fond. Cet exercice de « réappropriation » semble chercher à expliciter le nouveau cadre aux entreprises et aux salariés constituant en ce sens un premier niveau « d'innovation ».

❖ Des exemples remarquables d'expression de l'autonomie conventionnelle

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

Dans un cadre légal bouleversé suite à la suppression de l'obligation fiscale de financement du plan de formation, le constat de 2005 sur le cycle de négociation post-réforme semble maintenu : la création d'une contribution conventionnelle (CC) apparaît comme le moteur de la négociation collective de branche post-réforme 2013. Plus de soixante-dix accords abordent cette question, soit un tiers des branches étudiées.

➤ La création d'une CC : expression de l'autonomie de la branche et source principale de l'innovation conventionnelle

Sa création constitue l'un des marqueurs de l'autonomie des partenaires sociaux par rapport à la puissance publique, mais surtout, elle vise à adapter un cadre légal qui n'apparaît pas toujours approprié pour l'ensemble des secteurs professionnels, notamment le non-marchand. Les branches hors-champ créent

ainsi proportionnellement plus de contributions conventionnelles que celles couvertes par l'ANI.

➤ Une contribution au service d'une politique d'intérêt sectoriel, s'émancipant parfois du cadre imposé sur les fonds légaux

Si l'intérêt du secteur est l'argument le plus souvent cité afin de défendre la CC, ses points structurants ne sont presque jamais explicités et la plupart des négociateurs n'ont pas explicité dans l'accord les actions éligibles à un financement sur la contribution créée, laissant le cadre légal s'imposer. Pourtant, une vingtaine d'accords innove par exemple la prise en charge des formations en situation de travail, du permis B, ou de la formation des bénévoles avant même que la loi ne le permette sur le « légal ».

➤ 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 CC. La grande majorité des accords retient ce principe, confiant à la CPNE la définition des priorités d'usage de l'enveloppe. Certains accords encadrent ces choix, en fixant les priorités ou en fixant des enveloppes. Quelques secteurs ont au surplus reproduit un mécanisme d'investissement obligatoire de l'entreprise proche du « 0,9% », que le Législateur a supprimé. Les négociateurs usent d'une interprétation large de la loi : les sommes sont mutualisées, mais après un délai permettant aux entreprises de les utiliser à leur compte. Les taux sont différents, souvent dans une même branche et ne sont jamais objectivés.

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

20 accords rappellent le principe des versements volontaires rendus possibles par la loi... 4 en précisent les contreparties.

○ Des accords volontaristes en matière de CQP

L'article 48 de l'ANI fixe pour ambitions le « développement des certifications », « la création de référentiels et modules communs à différentes certifications », « la modularisation des référentiels de compétences et de formation ». L'appel a été entendu : les accords évoquant les CQP sont plus de 175. Pour autant, l'analyse de leur contenu laisse apparaître des disparités.

➤ Une dimension transversale des certifications faiblement reprise dans les accords

Présentés comme pouvant répondre aux enjeux de qualification des entreprises et à ceux de sécurisation pour les salariés, les CQP sont dans les accords étroitement liés aux besoins du secteur... ne laissant qu'une place réduite aux passerelles. Moins de 15 accords affiche la recherche de transversalité comme un objectif.

➤ Une politique de certification confiée à la CPNE

Les accords renvoient quasi systématiquement aux instances paritaires le soin de définir la politique CQP de branche, allant de la conduite de l'étude d'opportunité, à la construction de référentiels ou la sélection des offreurs de formation. Les accords

n'encadrent que de manière marginale les décisions des CPNE : une quinzaine imposent le positionnement du candidat, une trentaine l'inscription des formations certifiantes sur la liste CPF.

➤ *Peu d'appropriation des enjeux et des méthodes de « modularisation » de la certification*

Le traitement de la modularisation reste modeste pour ce 1^{er} cycle de négociation : une quarantaine d'accords aborde l'existence de cette nouvelle possibilité... sans en tirer de conséquences.

➤ *Des modalités traditionnelles de reconnaissance des CQP*

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

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

➤ *Dans un 1er temps, la pédagogie plus que la contextualisation au niveau de la branche*

Le CPF est un emblème du cycle de négociation de 2014. Pourtant, la majorité des accords reprennent les règles légales, sans innover. La volonté d'expliquer le nouveau dispositif prédomine. Politiquement, l'appropriation du CPF par les branches n'est pas explicite : la plupart des accords sont muets sur sa place dans la politique sectorielle de formation. Une vingtaine le valorise comme « droit attaché à la personne » mais peu en font un outil au service des besoins de la branche ou de l'entreprise.

➤ *Les mécanismes d'abondements : entre besoins collectifs de branche et amélioration des droits individuels*

Les négociateurs ont parfois prévu des mécanismes d'abondements au dispositif individuel, définissant des publics ou formations prioritaires. On observe un glissement des modalités d'enrichissement des droits individuels, d'une logique d'augmentation des « droits acquis » dans le cadre du DIF on est passé à une logique d'abondements complémentaires aux « droits mobilisés » dans le cadre du CPF. Pour s'adapter aux besoins sectoriels, les négociateurs ont fréquemment renvoyé aux CPNE le soin de définir les conditions de l'abondement, sans indiquer la source de financement qu'ils entendaient mobiliser.

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

Lorsque l'accord s'adresse à eux, les employeurs sont souvent « invités » ou « incités ». Aussi, l'effet normatif direct à l'égard des entreprises est globalement faible. Ce constat fort rend remarquables quelques accords qui interviennent dans la relation contractuelle entre salarié et employeur : l'un impose un abondement sur le plan de formation de « 10 % des droits CPF », deux autres prévoient des exceptions permettant au salarié de partir en formation sur le temps de travail sans l'accord de l'employeur sur le contenu.

○ **Des accords « hors champs » plus sensibles à la mise en place du nouveau CEP**

Parmi les nouveautés de la réforme, le Conseil en Evolution Professionnelle apparait comme le parent pauvre du cycle de négociation. Une quinzaine d'accords (tous du hors-champ) le mentionnent, en renvoyant à l'OPCA / OPACIF la responsabilité

d'en assurer l'information auprès des salariés .

○ **Une négociation de branche qui outille les entreprises pour répondre à leurs obligations légales**

➤ *Des branches qui outillent et formulent des recommandations*

Une vingtaine d'accords cherchent à faciliter la mise en œuvre de l'entretien professionnel pour les entreprises et les salariés, déléguant la construction de l'outillage ou l'annexant sans valeur obligatoire. Les négociateurs émettent également des recommandations sur l'organisation de ceux-ci, plusieurs accords listant notamment une série de thèmes à aborder.

➤ *Des accords partagés entre préservation des prérogatives de branche, négociation d'entreprise et développement du dialogue social à travers l'information/consultation*

La relation entre niveaux entreprise et branche est un sujet très présent, principalement pour inscrire une « clause de fermeture » interdisant des dispositions moins favorables dans l'accord d'entreprise. Peu prescriptifs en la matière, certains accords invitent les entreprises à se saisir de thèmes de négociations : plan de formation triennal, valorisation des tuteurs, etc. Environ 30 confient aux Institutions Représentatives du Personnels des compétences élargies sur 3 thèmes prioritaires : le recours au CQP, la mise en œuvre de l'entretien professionnel et le tutorat. Dans des cas isolés, la branche se positionne comme appui au dialogue social dans l'entreprise, mais les dispositions en termes de moyens sont modestes. Seuls 20 accords évoquent la commission formation et moins de dix lui prévoient des temps dédiés.

❖ **Conclusion : quels enseignements pour demain ?**

La période 2014 - 2017 est riche d'enseignements, mais le cadre juridique dans lequel elle s'est déroulée connaît actuellement de profondes évolutions. Outre la loi du 5 septembre 2018 relative à la liberté de choisir son avenir professionnel, les facteurs de transformation du cadre d'action des négociateurs et les variations du périmètre de discussion ouvert sont nombreuses : volonté du gouvernement de réduire le nombre de branches, transformation des OPCA en OPCO, ordonnances travail donnant primauté à l'accord d'entreprise sur la branche, règles de représentativité...

Quels enseignements tirer de la présente étude pour le cycle de négociation susceptible de s'ouvrir prochainement ?

○ **Les évolutions à venir du cadre d'action de la négociation collective**

Les ordonnances travail modifient la hiérarchie des normes conventionnelles : l'accord d'entreprise prime désormais sur les dispositions de l'accord de branche. Les clauses de fermeture ne sont plus permises, hormis 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 la loi Avenir professionnelle confie aux branches la régulation d'une partie du système de formation. Sur le plan juridique la disparité entre le « champ » et le « hors-champ » tend à s'amenuiser. Mais les

spécificités économiques ou encore de l'organisation du travail dans le hors-champs devraient néanmoins maintenir des processus de négociation particuliers et des accords au contenu bien marqué par comparaison au secteur marchand. En matière de formation, la procédure d'agrément des futurs OPCO - dont certains « interprofessionnels » - apportera les 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, éventuellement selon un cadre défini dans l'accord, en envisageant un financement conventionnel dédié pour assurer la proximité et la qualité. **Le rôle de la CPNE devrait s'accroître toujours plus, ce qui interroge la gouvernance des futurs OPCO**, notamment les actuelles « Sections Paritaires Professionnelles ». Enfin, la capacité de la CPNE à prendre des décisions opposables aux entreprises et aux salariés, sans 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, devrait de fait favoriser la transversalité et la mutualisation de solutions. Ces nouvelles dynamiques devraient permettre par effets de seuil à des branches de taille modeste de renouveler leurs ambitions et leurs projets, avec l'OPCO comme cheville ouvrière. 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 » ? Idéalement, tous les acteurs... avec l'OPCO en tête, qui devra devenir un véritable opérateur « paritaire », aussi bien au service des organisations patronales que des représentants des salariés.

○ **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 ne l'est pas dans l'immédiat : les objets de négociation restent les mêmes. Mais l'environnement politique et juridique de la plupart des thèmes traités lors du cycle 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. Le cycle qui s'ouvre pourrait non seulement adapter le dispositif aux spécificités sectorielles des

branches mais également travailler à la fluidification de la chaîne « CPF - Entretien professionnel - Abondement CPF - CEP ». Les accords de branche pourraient créer les conditions d'un cadre collectif favorable à la mise en œuvre des droits individuels en veillant en veillant à l'équilibre entre attentes de l'entreprise et projets individuels pour converger à la fois vers les enjeux de la profession et vers l'intérêt général.

L'accord pourrait à cette fin sécuriser ces différents mécanismes, 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 point clé de la négociation de branche, 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 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 garantira des formations opératoires pour les entreprises et les 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, l'individualisation des parcours professionnels et la recherche de leur « sécurisation », renvoient à la **renovation des liens entre formation, certification et classification de branche**. Les négociateurs pourraient inciter entreprise et offreurs de formation au développement de modalités pédagogiques plus innovantes, particulièrement les formations digitales et les Actions de Formation en Situation de Travail (AFEST), éventuellement en accompagnant et finançant les investissements pédagogiques et matériels de départ.

Enfin, les partenaires sociaux des branches dont l'autonomie est reconnue constitutionnellement, peuvent innover en toute matière entrant dans le champ du « droit des salariés à la négociation collective ». **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**.

CONTACTS

Sébastien BOTERDAEL, Sémaphores

Damien BROCHIER, CEREQ

