

# Vers une refonte de la loi de 1971 sur la formation continue

## Reforming continuing education legislation

### Hacia una revisión de la ley sobre la formación continúa

Noel Terrot

Numéro 9 (49), printemps 1983

Éducatons permanentes en mouvement ?

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1034729ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1034729ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (imprimé)

2369-6400 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Terrot, N. (1983). Vers une refonte de la loi de 1971 sur la formation continue. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (9), 176–181. <https://doi.org/10.7202/1034729ar>

Résumé de l'article

Émanant d'une volonté commune de concertation pour une refonte de la loi de 1971 et un élargissement du droit à la formation continue, les points de vue émis dans ce texte prennent appui sur les institutions et les expériences existantes dans le but explicite de dessiner une cohérence nouvelle et une meilleure coordination de la politique de la formation professionnelle en France.

Après avoir rappelé brièvement les enjeux et défis multiples auxquels la société française contemporaine, à sa troisième phase de révolution scientifique et technique est confrontée, l'auteur avance en regard de l'émergence de nouveaux besoins de qualification, quelques objectifs susceptibles de fournir des pistes pour une refonte de la loi de 1971.

À travers deux grands axes représentés par l'amélioration des pratiques des négociations actuelles et une redéfinition des mécanismes du congé de formation, il voit là un moyen d'obtenir une mise à jour et une réarticulation de la formation continue.

# Vers une refonte de la loi de 1971 sur la formation continue

N. Terrot

Depuis mai 1981, tous les cadres législatifs, réglant les actions de formation continue, sont en profonde transformation, en France.

- la réforme de la loi de 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente est en chantier et doit être votée par le Parlement à l'automne 1983 ;
- la loi de décentralisation votée en 1982, modifie considérablement les rapports des organismes de formation avec les collectivités locales et régionales, or ce sont les crédits de la formation professionnelle qui ont été les premiers décentralisés (janvier 1983) ;
- une nouvelle loi portant organisation des enseignements supérieurs devrait être votée au printemps 1983. Ses grands thèmes déjà connus en seront la démocratisation, la professionnalisation, et la formation continue...

Il a donc semblé intéressant, en ce qui concerne la France, de faire le point sur les onze années écoulées depuis la mise en place du dispositif législatif de 1971, « Vers une refonte de la loi de 1971 » s'attachera tout particulièrement à deux problèmes : « la politique et l'action de formation dans l'entreprise » et « le droit au congé individuel de formation ».

Dès l'été 1981, le ministre de la Formation professionnelle a mis en place trois groupes de travail sur la relance, le financement et la régionalisation de la formation professionnelle continue. Ces groupes ont eu une composition résolument pluraliste. Les

réflexions de chaque groupe ont fait l'objet d'un rapport particulier qui a été rendu public à l'automne 1981.

Le texte ci-joint, préparé à partir des travaux de ces trois groupes n'est qu'un document de base pour une nouvelle phase de concertation. Il ne représente donc en aucun cas des choix arrêtés par le ministre de la Formation professionnelle et a fortiori par le gouvernement. Seule la communication que le ministre de la Formation professionnelle sera amené à présenter en Conseil des ministres définira les orientations du gouvernement.

Ce texte ne s'est pourtant pas voulu trop général. En cela il s'efforce de répondre aux souhaits des partenaires sociaux de rendre plus concrète et plus opérationnelle la nouvelle phase de concertation qui s'ouvre maintenant. À cette fin, il avance sur certains domaines précis, une ou plusieurs hypothèses de travail. La concertation pourra amener chacun à se prononcer librement sur ces hypothèses et éventuellement à en proposer d'autres.

Elles partent toutes de la volonté commune qui s'est affirmée au sein des groupes de travail : rénover la loi de 1971 et élargir le droit à la formation continue à ceux qui en sont aujourd'hui exclus.

Les grandes spécificités françaises de la formation continue, le pluralisme des organismes de formation, le rôle de la concertation et de la politique contractuelle sont à la base du texte qui vous est présenté aujourd'hui. Sa démarche exclut donc toute hypothèse

de fiscalisation et d'étatisation de la formation continue. Elle prend appui sur les institutions et les expériences existantes afin de dessiner une cohérence nouvelle et une meilleure coordination de la politique de la formation professionnelle dans le cadre des enjeux de notre époque.

La société française est confrontée aux défis multiples d'une troisième révolution scientifique et technique aux conséquences économiques, sociales et culturelles considérables. La qualification, le développement culturel des hommes et des femmes représentent l'un des atouts majeurs de la France pour répondre à ces défis.

La loi de 1971, à la suite des accords de 1970, avait concrétisé une avance très importante pour l'époque dans la voie d'une conception moderne de la formation continue. Certaines pratiques ont par la suite altéré ces acquis et complexifié à l'extrême le dispositif. Ces imperfections, conjuguées aux exigences nouvelles dont le développement économique et social est aujourd'hui porteur, demandent d'opérer des transformations importantes pour gagner le pari de la qualification dans le cadre de l'essor de l'éducation permanente.

Ces transformations nécessaires doivent pleinement s'inscrire dans la cohérence de la nouvelle politique économique et sociale française. À l'heure où émergent de nouveaux besoins de qualification elles constituent un élément majeur de cette cohérence. Elles doivent ainsi répondre à plusieurs objectifs liés entre eux :

- S'inscrire dans la perspective d'une nouvelle croissance française. Celle-ci, fondée sur une politique industrielle plus cohérente, le développement de nouvelles formes de démocratie économique et sociale et une décentralisation novatrice des responsabilités, appelle un puissant essor de la formation professionnelle qualifiante et de la promotion sociale.

- Répondre aux défis technologiques nouveaux. Le progrès scientifique et technique n'est pas neutre. Laisse à lui-même, il peut aboutir à une concentration inégale et sclérosante de la qualification. La maîtrise sociale de son contenu, de ses potentialités et de ses conséquences est l'un des enjeux majeurs de la relance de la formation professionnelle.

- Contribuer à la réduction des inégalités économiques et sociales. Il faut ouvrir le droit à la formation continue aux travailleurs qui en sont aujourd'hui

exclus et permettre le développement d'actions volontaires et concertées en direction des travailleurs les plus démunis de formation.

- Permettre des essors nouveaux à la démocratie économique et sociale. Le droit individuel à la formation continue doit trouver une nouvelle assise qui en garantisse l'exercice. Mais la démocratie dépasse cette seule dimension individuelle, dans l'entreprise, comme dans la région ou à tout autre niveau la négociation et la concertation doivent devenir la règle pour élaborer et définir les politiques de formation. Cette dimension démocratique n'est pas seulement une « fin en soi », elle représente un moyen décisif de l'efficacité des politiques de formation décidées.

- Concrétiser progressivement de nouveaux terrains pour l'éducation permanente. C'est une exigence qui naît d'une double réalité : le développement social est porteur de nouveaux besoins culturels importants que les travailleurs ressentent afin de pouvoir intervenir dans toutes les sphères de la vie sociale, l'entreprise, la cité, l'association, etc. En même temps le développement de la formation dans la société française a toujours emprunté un champ pluraliste de canaux couvrant une diversité de compétence riche de potentialités importantes. Cette diversité doit pouvoir prendre un nouvel essor.

- Ouvrir de nouvelles possibilités au développement régional et local dans le cadre de la décentralisation. Celle-ci représente un outil décisif de l'efficacité de la formation professionnelle. Elle doit conduire à rapprocher systématiquement les lieux de décision et de gestion des lieux où s'expriment les besoins.

L'ensemble de ces objectifs doit permettre à la formation continue de jouer tout son rôle dans ce qui peut être une nouvelle phase de développement de notre pays au cours des prochaines décennies. Une phase, où la formation des hommes apparaît de plus en plus comme l'articulation essentielle et motrice des développements scientifiques, productifs et culturels qui, plus que jamais, doivent avancer d'un même pas.

Comme l'ont souligné de nombreux participants aux groupes de travail, cette élaboration concertée pourrait aller jusqu'à s'inscrire sous la forme d'une « obligation de négocier ».

Bien entendu, il sera nécessaire lors d'une nouvelle phase de concertation d'approfondir ce problème et d'avancer vers une structure satisfaisante pour tous.

En tout état de cause, en ce qui concerne la négociation, parmi les idées les plus riches avancées dans les groupes de réflexion, on notera les suivantes :

- La négociation pourrait porter sur l'ensemble des actions de formation qui concernent et intéressent l'entreprise et ne devrait donc pas être limitée à la seule utilisation des fonds de l'obligation légale.
- Elle devrait avoir pour but de définir les objectifs prioritaires des actions de formation en prenant en compte les politiques industrielles et d'investissement de l'entreprise ainsi qu'une gestion prévisionnelle du personnel.
- Elle permettrait de choisir les dispensateurs de formation, de déterminer les modalités de reconnaissance de la qualification, d'examiner les conventions devant être passées et de choisir les publics prioritaires.
- Elle pourrait définir soit les actions de formation propres de l'entreprise, soit une participation à des actions organisées localement ou au niveau de la branche professionnelle.

Les groupes de travail ont laissé, par ailleurs, totalement ouverte la question des partenaires de cette négociation. Schématiquement exposées, deux hypothèses peuvent être envisagées :

- La négociation sur les objectifs prioritaires concernerait les organisations syndicales et l'employeur ; les élus du personnel et l'employeur seraient chargés de négocier les conditions concrètes de mise en oeuvre de ces orientations.
- Ou bien procéder à un accroissement important des droits des élus du personnel (C.E. et délégués du personnel) en matière de formation sur l'ensemble de la politique de formation. Toutefois, la possibilité d'un droit de veto est écartée par le rapport sur « les droits nouveaux des travailleurs » élaboré par le ministère du Travail.

Néanmoins, et sous une forme qui demande un examen complémentaire, le ministre de la Formation professionnelle souhaite prendre en considération la volonté exprimée par les organisations syndicales de pouvoir plus concrètement influencer le contenu des politiques de formation.

De nombreuses propositions allant dans le sens d'une obligation de négociation et d'une incitation à conclure ont d'ailleurs été émises au sein des groupes

de travail. Il paraît tout à fait souhaitable pour le ministre de la Formation professionnelle que ces propositions fassent rapidement l'objet d'une concertation approfondie. La plupart d'entre elles touchent aux conditions d'imputabilité des dépenses de formation sur l'obligation légale, on citera trois exemples pour mémoire :

- Ne seraient imputables sur l'obligation légale que les dépenses liées à l'exercice du congé-formation et les dépenses liées à des actions de formation ayant fait l'objet d'un accord contractuel au niveau de l'entreprise ou de la branche ou de la région.
- Toutes les dépenses liées à des actions de formation n'ayant pas fait l'objet d'accords ne seraient pas imputables en totalité sur l'obligation.
- Ou bien encore, qu'une fraction de l'obligation doive faire l'objet d'accords pour être utilisée, etc.

Ces exemples montrent que cette question est complexe, d'autres hypothèses peuvent, bien entendu, être émises. En tout état de cause, il serait juste, compte tenu de sa spécificité, que la formation professionnelle fasse l'objet d'une novation particulière donnant aux hommes et aux femmes une possibilité accrue d'influer sur les orientations et les contenus des formations qui les concernent.

Quelles que soient les modalités définitivement envisagées, il est souhaitable de maintenir pour l'employeur la possibilité de demander aux salariés de participer, dans le cadre du déroulement du contrat de travail, à des actions de formation n'ayant pas fait l'objet d'accords contractuels, dès lors que leur financement ne serait pas imputable sur l'obligation légale.

La négociation dans l'entreprise doit pouvoir s'appuyer, s'ils existent, sur des accords négociés à l'échelle des branches économiques des régions, professionnelles ou interprofessionnelles ainsi que sur les schémas régionaux concertés de la formation professionnelle. Il conviendrait d'examiner dans quel cadre de tels accords pourraient le mieux s'élaborer. Ainsi, au sein des groupes de travail, l'idée de renforcer le rôle et d'améliorer le fonctionnement des commissions paritaires de l'emploi a été avancée. En tout état de cause, il conviendrait d'examiner si ce cadre est le meilleur pour donner l'impulsion à ce mouvement.

Ainsi l'un des objectifs essentiels de la nouvelle loi serait en définitive de déterminer le cadre légal minimum de la concertation et de la négociation des politiques de formation professionnelle, en partant de

l'entreprise. Dans la tradition positive du Droit du Travail français, les organisations syndicales et patronales auraient toutes possibilités pour améliorer ce cadre légal grâce à des conventions collectives qui leur seraient propres.

### *Les moyens réels de la négociation*

Donner des dimensions nouvelles à la démocratie économique et sociale n'a de sens que si les moyens concrets de leur existence sont dégagés.

Ainsi la loi devra définir les prérogatives nouvelles des organisations syndicales et des représentants du personnel. Elle devra dans le même temps définir des moyens nouveaux pour l'exercice de ces prérogatives.

Ces nouveaux moyens devraient porter :

- sur les informations économiques et sociales que les employeurs devront régulièrement fournir aux représentants des travailleurs ;
- sur la liberté d'expression individuelle et collective au sein de l'entreprise des besoins de formation ;
- sur la capacité offerte aux représentants des travailleurs d'informer régulièrement les salariés et de recueillir leurs propositions ;
- sur la possibilité pour les représentants des travailleurs de recevoir toutes les informations extérieures à l'entreprise dans les domaines de l'emploi et de la formation ;
- sur la nécessité de définir explicitement le rôle d'organismes tels que les comités centraux d'entreprise ;
- sur les moyens en temps et en matériel pour les représentants des salariés d'assurer leur mission.

Ces deux volets, indissociables pour être efficaces, prennent racine dans de nombreuses propositions et dans la volonté affirmée par le gouvernement de réaliser pleinement une nouvelle citoyenneté pour tous. Cela repose aussi sur la conviction que la démocratie économique et sociale, loin d'être un facteur de désorganisation, est au contraire l'élément moteur d'une nouvelle efficacité économique et d'une nouvelle croissance française.

Cette avancée doit permettre à la politique de formation de l'entreprise d'être une véritable « oeuvre collective » prenant en compte le maximum de suggestions individuelles et collectives. Le rôle de la négociation devrait permettre d'assurer la liaison cohérente et dynamique de l'ensemble de ces proposi-

tions et des perspectives de développement de l'entreprise au sein de sa branche ou de sa région.

Ainsi une meilleure responsabilité de chacun pourra être concrètement mise en oeuvre dans une perspective de qualification meilleure, de prise en compte des mutations technologiques et de progrès pour l'emploi. L'appropriation par chacun et par tous de la définition continue et progressive des politiques de formation professionnelle continue et de leur mise en oeuvre est l'élément central d'une relance et d'une nouvelle efficacité de la formation professionnelle elle-même.

### **Le droit au congé de formation**

L'élaboration négociée de la politique de formation dans l'entreprise conduit à une conception plus collective et mieux définie des besoins de formation. Elle permet à de nombreux besoins individuels exprimés dans le cadre de sa préparation de trouver place au sein des accords négociés dans les entreprises.

Développer l'accès au congé de formation individuel devrait être le second objectif important d'une relance de la formation professionnelle. Les débats des groupes de réflexion ont mis en évidence la multiplicité des obstacles concrets qui s'opposent aujourd'hui à l'existence réelle du congé de formation et la complexité considérable des règles actuelles.

Ce développement du congé de formation trouve sa justification dans au moins quatre raisons émises au sein des groupes de réflexion :

- dans de nombreuses P.M.E. qui n'ont pas de véritable politique de formation, l'accès au congé de formation est concrètement la seule possibilité pour un salarié d'accéder à une formation ;
- le congé de formation est un instrument précieux pour offrir à tout salarié une possibilité d'acquérir une formation, en dehors des seules actions qui concernent son entreprise et sa branche, ainsi que des qualifications professionnelles favorisant différentes formes de mobilité professionnelle volontaire ;
- il est un facteur concret du développement possible de l'éducation permanente en favorisant l'accès des connaissances dans tout le champ des savoirs et des savoir-faire existants ;
- à ces utilités économiques et sociales propres s'ajoute le fait que le congé de formation est à notre

époque une composante indispensable des droits fondamentaux du travailleur.

Les obstacles à une mise en oeuvre élargie du congé de formation sont de différentes natures : manque d'information, procédures trop complexes, charge financière des frais de formation, etc.

### *Faire évoluer le dispositif actuel*

Les réflexions des groupes de travail ont mis en avant plusieurs hypothèses d'évolution du congé de formation. Nous en retiendrons trois.

*Première hypothèse* : certains participants ont avancé l'idée de « sortir le congé de formation de l'entreprise » allant parfois jusqu'à réclamer son financement par l'État.

En un sens cette perspective traduirait un recul sur les accords de 70 et sur la loi de 1971 qui posaient dans l'entreprise le droit à l'exercice de ce congé. De plus, une telle hypothèse entraînerait *ipso facto* une fiscalisation accrue de l'obligation légale, ce qui du point de vue du ministre de la Formation professionnelle n'est pas souhaitable.

*Deuxième hypothèse* : une série de propositions ponctuelles ont été faites visant à améliorer les possibilités d'accès au congé de formation. Il s'agit en particulier de faire prendre en charge des frais de formation, de porter à 3 % le pourcentage d'absences simultanées autorisées, voire de réserver au seul congé de formation la totalité de l'obligation.

Ces propositions concevables prises une à une, poseraient de nombreux problèmes si elles devaient être mises en oeuvre simultanément. De plus, elles tendraient à réduire la relance de la formation professionnelle à la seule relance du congé individuel, ce qui est très discutable.

*Troisième hypothèse* : enfin, un mécanisme nouveau de réalisation du congé de formation a été proposé. Il tend à assurer un financement régulier du congé par une mutualisation d'une fraction de l'obligation légale.

Il s'agirait donc de créer un « quota-plancher » obligatoirement affecté, dans toutes les entreprises, au congé individuel de formation.

Une possibilité de mutualisation a été avancée en proposant l'adhésion obligatoire à un F.A.F. (Fonds d'assurance-formation).

Ce mécanisme novateur permettrait au demandeur de bénéficier de la gratuité du congé individuel. Le F.A.F. sur ces fonds mutualisés prendrait à sa charge les coûts de formation et rembourserait à l'entreprise le salaire que celle-ci maintiendrait pendant toute la formation. De même cela permettrait une péréquation des différentes ressources mutualisées entre les différentes entreprises. Il conviendrait d'étudier un plafond pour le niveau de salaire maintenu.

Cette hypothèse pourrait amener l'État à améliorer l'efficacité de son intervention en matière de financement de congé de formation. En effet, il pourrait intervenir dans le cadre d'accords annuels apportant au F.A.F. une contribution financière proportionnelle à la durée des formations mises en oeuvre et à leur caractère qualifiant.

Sous réserve d'études et de concertations approfondies nécessaires le ministère de la Formation professionnelle estime qu'un tel mécanisme permettrait une souplesse plus grande, une garantie d'un volume régulier de congé de formation rémunéré, une aide de l'État plus efficace et une procédure plus simple pour le salarié.

Par ailleurs, il conviendrait de réfléchir sur cette base à la possibilité d'utiliser le congé de formation ainsi réaménagé sous la forme d'un crédit-éducation. Ce dernier devant être principalement conçu pour les travailleurs ayant interrompu plus tôt leur formation initiale.

### *Améliorer la liberté d'accès au congé de formation*

La loi doit étudier la possibilité d'augmenter le pourcentage d'absences simultanées pour les congés de formation rémunérés.

Il faut réaménager les conditions actuelles des délais de franchise, en particulier pour les salariés dont un premier congé de formation a eu pour objet l'acquisition d'une préformation professionnelle dont le caractère utile demande une concrétisation rapide par la formation proprement dite.

Il convient impérativement d'améliorer la procédure d'information sur les stages agréés. Ceci implique de revoir soigneusement les délais de publication de ces informations et de disposer d'un mécanisme plus efficace pour leur diffusion. Ceci est d'autant plus nécessaire que les demandes de congé de formation sont soumises à des délais.

Cette information doit pouvoir être assurée à l'intérieur comme à l'extérieur de l'entreprise.

Les F.A.F. doivent avoir un rôle à jouer dans la diffusion de cette information.

(N.B. Une première option a été prise depuis avec l'élargissement des conditions d'accès par une simplification des procédures, et par un financement spécifique affectant 0,10 % de la contribution légale des employeurs, au congé individuel de formation.)

À travers ces deux grands axes que représentent l'amélioration des pratiques de négociations contractuelles pour définir dans les entreprises, les branches ou autres instances définies par les partenaires sociaux, les politiques de formation et une redéfinition des mécanismes du congé de formation, on peut obtenir une réarticulation de ces deux pôles de la formation continue nécessaire à sa relance.

C'est pourquoi la démarche choisie dans cette synthèse est bien de parvenir d'une part à un dispositif garantissant l'élaboration la plus systématique possible de projets collectifs de formation (la procédure même de cette élaboration permettant de prendre en compte le maximum de suggestions individuelles) et de donner d'autre part au congé de formation, droit individuel du salarié, sa vocation spécifique en fonction de projets professionnels ou culturels propres à l'individu.

Cette « double détente » du dispositif nouveau est le corollaire indispensable au rejet préalable de toute étatisation ou fiscalisation du dispositif. Il rapproche les lieux de prises de décision des lieux d'expression des besoins ainsi que les instances de définition et de gestion concrète des politiques de formation.

Noel Terrot