



Les partenaires sociaux, acteurs de la certification professionnelle



**Pascal
CAILLAUD**

*(Laboratoire « Droit et
Changement social »
– UMR 6297 CNRS –
Université de
Nantes, Centre
régional associé au
Céreq de Nantes)*

Les diplômes et titres professionnels sont créés selon des modalités et par des instances spécifiques, impliquant des représentants du monde du travail (les partenaires sociaux) et des différents ministères qui les délivrent. La loi du 5 septembre 2018 rebat les cartes et accorde aux partenaires sociaux une place nouvelle dans ce paysage. Elle introduit simultanément un nouveau cadre national de référence pour les certifications, qui définit huit niveaux de qualification et s'appuie explicitement pour la première fois sur des savoirs et des compétences acquis. Fort de son expertise en matière de certifications, le Céreq analyse du point de vue du droit les modifications institutionnelles en cours.



**PARTENAIRES
SOCIAUX**

CERTIFICATION

**CRÉATION-
RÉNOVATION DE
DIPLÔME**

**ENSEIGNEMENT
TECHNIQUE-
PROFESSIONNELS**

**CPC - COMMISSION
PROFESSIONNELLE
CONSULTATIVE**

**CNCP - COMMISSION
NATIONALE DE
CERTIFICATION
PROFESSIONNELLE**

**POLITIQUE DE LA
FORMATION**

La loi du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel est la quatrième grande réforme du régime des certifications professionnelles depuis un demi-siècle (cf. encadré 1). Si elle suit les préconisations d'une note d'analyse de France Stratégie [1] et les demandes des partenaires sociaux dans l'Accord national interprofessionnel (ANI) du 22 février 2018, cette loi s'inscrit aussi dans la continuité des précédentes réformes, qui visent à accroître le poids des partenaires sociaux dans les instances décisionnelles des certifications [2].

Le premier objectif affiché par la nouvelle loi est de remédier aux faiblesses reconnues du système antérieur : trop grand nombre de certifications recensées dans le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), absence de concertation avec le monde économique pour les certifications publiques, mauvaise évaluation de l'efficacité des certifications privées...

Initiateurs de cette réforme par l'ANI du 22 février 2018, dont un des chapitres préconisait de mettre « l'entreprise au cœur de la définition des certifications professionnelles », les partenaires sociaux deviennent centraux dans ce nouveau paysage,

leur représentativité des employeurs et des salariés devant renforcer la légitimité des certifications professionnelles sur lesquelles il sont amenés à se prononcer [3]. Mais quand on évoque « les partenaires sociaux », l'expression est-elle correcte (cf. encadré 2) ? Quels rôles occupent-ils précisément dans cette nouvelle architecture institutionnelle ? À quels niveaux interviennent-ils dans la création, la régulation ou la reconnaissance des certifications ? Si cette réforme vient effectivement apporter des clarifications et organiser le partage des compétences, elle passe sous silence la question de la reconnaissance de ces certifications.

Un rôle central dans la création, la modification et la suppression des certifications

La réforme de 2018 vient renforcer la place des partenaires sociaux dans le processus décisionnel statuant sur l'opportunité de l'existence d'une certification. Cette place est toutefois différente selon le type de certification : diplômes et titres à finalité professionnelle ou certificats de qualification professionnelle (CQP) délivrés par les branches. Les diplômes de l'enseignement supérieur ont un statut spécifique (cf. encadré 4).



1 Les grandes réformes du régime des certifications professionnelles

- Loi n° 71-577 du 16 juill. 1971 d'orientation sur l'enseignement technologique (Art. 8) : créant l'homologation des titres et diplômes de l'enseignement technologique et venant accorder une valeur officielle à des titres privés de formation, cette loi proclame le principe de leur acquisition par les voies scolaires et universitaires, par l'apprentissage ou la formation professionnelle continue [6].
- Ordonnance n° 86-836 du 16 juillet 1986 relative à l'emploi des jeunes de seize à vingt-cinq ans (art. 15) : en ouvrant l'accès des contrats de qualification aux qualifications figurant sur une liste établie par la commission paritaire nationale de l'emploi (CPNE) d'une branche professionnelle, ce texte permet aux branches de délivrer des certificats de qualification professionnelle de branche (CQP), reconnaissant indirectement aux partenaires sociaux une capacité certifiante.
- Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale (art. 133 à 146) : consacrant la notion légale de certification professionnelle, cette loi institue un répertoire national (RNCP) dédié et généralise la validation des acquis de l'expérience (VAE) pour les acquérir.

Pour les diplômes et titres à finalité professionnelle, le principe des commissions professionnelles consultatives (CPC) est désormais généralisé jusqu'au BTS. Apparues dès 1948 pour le CAP et le brevet professionnel, ces instances ont pour mission d'examiner les projets de création, de révision ou de suppression de ces diplômes et titres et de leurs référentiels. Avant la dernière réforme, on dénombrait 14 CPC au ministère de l'Éducation nationale, 7 au ministère de l'Emploi, une au ministère des Affaires sociales, une au sein du ministère de l'Agriculture, une au sein du ministère des Sports pour les métiers du sport et de l'animation et une au ministère de la Culture pour le spectacle vivant. Alors que dans la loi de 2018 la dimension ministérielle de ces commissions est explicitement conservée, 11 CPC communes à plusieurs ministères sont finalement instituées par un décret n° 2019-958 du 13 septembre 2019 (cf. en-

cadre 3). Les partenaires sociaux sont majoritaires parmi les membres à voix délibérative (10 sièges sur 16). Mais alors qu'une représentation des branches professionnelles, dans le contexte actuel de leur fusion, aurait pu être envisagée, ce sont des membres des organisations représentatives de salariés (ORS) et d'employeurs (ORE) au niveau national et interprofessionnel ainsi que multi-professionnel qui sont désignés pour y siéger.

Cette réforme confère surtout aux partenaires sociaux un réel pouvoir décisionnel, qu'ils ne possédaient pas jusque-là. Ces instances rendent en effet désormais un avis conforme, c'est-à-dire contraignant à caractère impératif, auquel le ministère certificateur doit se conformer. Deux exceptions à ce principe subsistent toutefois. D'une part, la définition des modalités d'évaluation des compétences et connaissances (comme les modalités d'examen), en vue de la délivrance de ces diplômes et titres, est laissée aux ministères certificateurs eux-mêmes et n'est donc pas du ressort des CPC. D'autre part, lorsque la certification est requise pour l'exercice d'une profession (en application d'une règle internationale ou d'une loi), la CPC compétente n'émet alors qu'un avis simple, conformément aux principes qui gouvernent la réglementation professionnelle. Enfin, même s'ils sont en apparence majoritaires, il serait erroné de percevoir les « partenaires sociaux » comme un bloc homogène aux intérêts toujours communs. Dans les cas où les votes sont partagés entre ORE et ORS au sein des CPC, ce sont les représentants de l'État (6 sièges sur 16) qui arbitreront les différends. S'appuyant sur son expérience de précédentes études des CPC sous leur ancienne forme [5], le Céreq pourra analyser de telles situations, par des travaux sur les nouvelles CPC dans lesquelles il siégera.

2 Organisations représentatives, partenaires sociaux ou professionnels : de qui parle-t-on dans le code du travail ?

Avec la réforme de 2018, le régime juridique des certifications quitte le Code de l'éducation pour s'inscrire dorénavant dans le Code du travail. La notion de « professionnels » n'apparaît pas en tant que telle dans ce corpus juridique, bien que l'identité de profession soit pourtant centrale dans la constitution de syndicats, à qui il revient de défendre l'intérêt collectif de celle qu'ils représentent (C. trav., art. L. 2131-2 et 3). Les occurrences de la locution de « partenaires sociaux », si sujette à controverse, sont très peu nombreuses dans l'ensemble du Code du travail malgré un usage fréquent dans les débats, et il n'y est fait aucune référence concernant les certifications. Sont visées par les textes les « organisations représentatives » de salariés (ORS) et d'employeurs (ORE).

Le système français de relations sociales a pour clé de voûte la notion de représentativité, qui confère la légitimité, comme la capacité juridique à signer des accords et à siéger dans des instances. Elle s'apprécie par niveaux.

Au niveau national interprofessionnel, les ORS sont : CFDT, CGT, CGT-FO, CFE-CGC et CFTC, et les ORE sont : MEDEF, CPME et U2P. Elles peuvent siéger dans les commissions professionnelles consultatives (CPC, C. trav. art. L. 6113-3), à la commission de la certification professionnelle (C. trav. art. R. 6113-3), au conseil d'administration de France compétences (C. trav. art. R. 6123-6).

Le niveau national multi-professionnel est créé en 2014 pour garantir une représentativité des ORE dans trois secteurs particuliers : agriculture et pêche, économie sociale et solidaire, spectacle vivant et enregistré (ce dernier secteur se substituant en 2016 à celui des professions libérales). Les ORE sont : FNSEA, UDES et la FESAC. Elles peuvent siéger dans les CPC (C. trav. art. L. 6113-3), à l'assemblée de France compétences pour la présentation de son rapport d'activité (C. trav. art. R. 6123-30).

Au niveau des branches, les ORE et ORS sont déterminées par des arrêtés du ministre du travail pour 4 ans (C. trav. art. 2152-6) et siègent dans la Commission paritaire nationale de l'emploi (CPNE) de la branche.

Cependant, à côté des organisations représentatives, peuvent également siéger dans les CPC des « organisations intervenant dans les champs professionnels dont relèvent les titres ou diplômes concernés ou ayant une expertise en matière de formation et d'emploi » (C. trav. art. R. 6113-22.5°), comme c'est le cas du Céreq.

Les CQP, en tant que certifications de branche, reposent sur le paritarisme des commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE), qui décident de l'opportunité de leur création, modification ou suppression. Elles peuvent également choisir le répertoire de certifications dans lequel il sera inscrit (RNCP ou RSCH)*. Cette réforme est venue apporter une précision indispensable sur la propriété intellectuelle du CQP, enjeu d'importance dans le marché de la certification professionnelle qui semble se développer. En effet, une CPNE n'ayant pas de personnalité morale, cette propriété ne pouvait lui être conférée. Dorénavant, elle peut déterminer à l'occasion de la création d'un CQP quelle sera la personne morale détentrice de ces droits.

Une présence renforcée dans la régulation du paysage des certifications

La loi de 2018 a également transformé la composition et les missions de la Commission nationale de la certification professionnelle (CNC), qui est désormais rattachée à France compétences. Les partenaires sociaux y sont toujours présents mais n'y deviennent pas majoritaires. Détenant auparavant 10 des 32 sièges de la CNC, leur place est confortée puisqu'ils sont désormais 8 sur 19 membres à voix délibérative par la présence d'un représentant de chaque ORE et ORS au niveau national et interprofessionnel (Cf. encadré 1).

Les missions de cette commission sont renforcées en tant que garante de la cohérence du paysage des certifications. Elle peut demander aux ministères et organismes certificateurs la mise en place de correspondances, totales ou partielles, entre la certification professionnelle dont ils sont res-

ponsables et d'autres équivalentes et de même niveau, et leurs blocs de compétences. Si l'organisme certificateur ne satisfait pas cette demande, France compétences peut procéder au retrait de la certification professionnelle du répertoire. Cette nouvelle commission doit également identifier les métiers et compétences particulièrement en évolution ou en émergence, pour lesquels des conditions simplifiées d'enregistrement des certifications professionnelles doivent être instaurées. Elle contribue également à l'harmonisation de la terminologie employée par les ministères et organismes certificateurs pour l'intitulé des certifications professionnelles, les activités qu'elles visent et les compétences qu'elles attestent, et veille à la qualité de l'information, à destination des personnes et des entreprises, sur les certifications nationales comme internationales.

Depuis sa création en 2002, la nature et l'autonomie de la CNC, rattachée d'abord au Premier ministre puis au ministre en charge de la Formation professionnelle, ont fait l'objet de débats. Avait-elle la légitimité d'assumer les missions que le législateur lui a confiées ? Quelles formes juridiques pouvait-elle prendre : agence, autorité administrative indépendante... ? Dès 2009, le législateur avait chargé le gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur l'opportunité d'adapter le régime juridique de la CNC au regard de ses missions, rapport qui n'a jamais été publié. La réforme de 2018 s'essaie à répondre à ces interrogations en modifiant le rattachement institutionnel de cette commission et la portée juridique de ses avis. Bien qu'intégrée à France compétences, établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la Formation pro-

*RNCP • Répertoire national des certifications professionnelles

RSCH • Répertoire spécifique des certifications et des habilitations



3 Les nouvelles Commissions professionnelles consultatives interministérielles

Nom de la commission professionnelle consultative (CPC)	Ministères certificateurs et domaines ministériels concernés
« Agriculture, agroalimentaire et aménagement des espaces »	Agriculture, Éducation nationale, Enseignement sup., Formation professionnelle et Mer
« Arts, spectacles et médias »	Éducation nationale, Enseignement sup., Culture, Formation professionnelle et Armées
« Cohésion sociale et santé »	Solidarités, Santé, Éducation nationale, Enseignement sup., Formation professionnelle, Agriculture et Armées
« Commerce »	Éducation nationale, Enseignement sup., Agriculture et Formation professionnelle
« Construction »	Éducation nationale, Enseignement sup., Formation professionnelle et Armées
« Industrie »	Éducation nationale, Enseignement sup., Formation professionnelle, Agriculture et Armées
« Mer et navigation intérieure »	Mer, Éducation nationale, Enseignement sup., Armées et Formation professionnelle
« Mobilité et logistique »	Transports, Éducation nationale, Enseignement sup., Formation professionnelle et Armées
« Services aux entreprises »	Éducation nationale, Enseignement sup., Formation professionnelle et Armées
« Services et produits de consommation »	Éducation nationale, Enseignement sup., Formation professionnelle, Agriculture et Armées
« Sport et animation »	Sports, Jeunesse, Éducation nationale, Enseignement sup., Armées et Justice

À l'exception des CPC « Cohésion sociale et santé » et « Mer et navigation intérieure », le Céreq siège au sein de commissions comme « organisation intervenant dans les champs professionnels dont relèvent les titres ou diplômes concernés ou ayant une expertise en matière de formation et d'emploi », sans voix délibérative.

4 Le cas particulier de l'enseignement supérieur

Accorder aux partenaires sociaux une place décisionnelle dans les procédures d'accréditation des établissements pour la collation des grades et titres universitaires était difficile à concevoir. Le législateur estime que les projets de création, de révision ou de suppression d'un diplôme doivent simplement faire l'objet d'une « concertation spécifique avec les partenaires sociaux ». Mais lesquels ? Quatre cas sont distingués :

- Diplômes nationaux conférant un grade universitaire : de la capacité en droit à l'habilitation à diriger les recherches (C. éduc., art. 613-1), certificats ou diplômes pouvant être délivrés par les écoles publiques d'enseignement technologique supérieur, par les écoles supérieures de commerce (C. Educ. Art. L. 641-4) ou les écoles techniques privées reconnues par l'État (C. Educ. Art. L. 641-5). Pour ces diplômes, cette concertation est organisée par « l'instance chargée des consultations conduisant à la révision périodique des nomenclatures des mentions de ces diplômes » (C. trav. Art. D. 6113-27. 1°), c'est-à-dire, pour les diplômes nationaux, le « comité de suivi des cycles licence, master et doctorat » dont le régime est défini par un arrêté du 3 mars 2017.

- Titres d'ingénieurs diplômés (C. éduc., art. L. 641-4 et s.) : dans la commission des titres d'ingénieur (C. éduc., art. L. 642-3) siègent des représentants des organisations d'employeurs les plus représentatives et des associations et organisations professionnelles d'ingénieurs les plus représentatives.

- Diplômes universitaires de technologie (DUT) : dans la commission consultative nationale des IUT (CCN-IUT) et les commissions pédagogiques nationales (CPN-IUT ; C. éduc., art. D. 643-60) siègent des employeurs et des salariés intéressés par les spécialités concernées, et nommés parmi les personnes proposées par les organisations les plus représentatives.

- Diplômes de gestion revêtus d'un visa de l'État : dans la commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion (C. trav., art. L. 641-4 et s) siègent des représentants des milieux économiques, dont deux nommés sur proposition de CCI France et deux sur proposition du Conseil économique, social et environnemental.

ces négociations débouchent sur peu de dispositions précises [4]. Le processus en cours de restructuration et de fusion des branches ne sera pas sans conséquences sur de telles négociations : en sortiront-elles renforcées ou plus affaiblies ?

En effet, tout en redéfinissant les missions de la branche, les pouvoirs publics se sont également appuyés sur une série de rapports (Poisson en 2009, Combrexelle en 2015, Quinqueton en 2015) pour initier un mouvement de forte réduction du nombre de branches, en plusieurs étapes législatives successives toutes destinées à accélérer ce processus (4 interventions législatives entre la loi du 5 mars 2014 et les ordonnances du 22 septembre 2017). Cette diminution se manifeste par la fusion du champ d'application de la convention collective d'une branche fusionnée avec celui d'une branche de rattachement, dès lors qu'un certain nombre de conditions de fragilité sont réunies ou qu'il s'agit de renforcer la cohérence de leur champ d'application.

Un tel processus n'est pas sans conséquences sur les classifications professionnelles des branches concernées. Une fois la procédure de fusion initiée, les partenaires sociaux disposent d'un délai de cinq ans pour négocier de nouvelles dispositions communes dans un accord d'harmonisation. Mais si tel n'est pas le cas, et si la convention de rattachement ne peut être adaptée à la situation de la branche fusionnée, d'importantes difficultés peuvent naître — en particulier si les systèmes de classification présentent des différences majeures —, et déboucher sur de sérieux contentieux en termes de classement et de progression salariale. Le conseil constitutionnel a toutefois émis une réserve concernant « les situations spécifiques » aux branches fusionnées. Que peut-il y avoir de plus spécifique à une branche que sa classification ?

Au-delà des enjeux juridiques soulevés par le texte même de la réforme de 2018, la question de l'effectivité de cette nouvelle législation se pose dorénavant. Capitalisant sur ses précédentes recherches en matière de création ou de reconnaissance des certifications et donc des compétences (cf. En savoir plus), ainsi que sur sa présence confirmée dans la quasi-totalité des CPC, le Céreq est en position privilégiée d'observation et d'analyse de l'effectivité de la réforme. Les intentions affichées par le législateur seront-elles suivies des effets attendus ? De prochains travaux du Céreq s'emploieront à répondre à cette question.

→ En savoir plus

[1] *Élaborer une stratégie nationale de compétences*, France Stratégie, février 2017.

[2] « La refonte du système des diplômes et des certifications professionnelles », P. Caillaud, *Droit social* n°12, Dalloz, 2018.

[3] « Droit à la qualification et diplôme : le jardin des partenaires sociaux », P. Caillaud, *Relief* n°53, Céreq, 2016, pp. 21-31.

[4] *Quelle reconnaissance conventionnelle des diplômes dans les relations formation-emploi ?*, P. Caillaud, N. Quintero, F Séchaud, *Net.Doc* n°117, Céreq, 2014.

[5] *Place et rôle des professionnels dans la conception des diplômes professionnels*, P. Caillaud, V. Gossemaume, L. Poulain, R. Garrigues, C. Grumeau, P. Kalck, C. Labruyère, J. Paddeu, *Net.Doc* n°89, Céreq, 2012.

[6] « 30 ans d'homologation des titres. Un mode de certification à l'image des diplômes », P. Veneau, D. Maillard, E. Sulzer *Céreq Bref* n°218, 2005.

➔ S'inscrire à la lettre d'information

professionnelle, cette commission de la certification voit son autonomie expressément consacrée par le législateur. En effet, pour les deux répertoires de certifications dont elle a la gestion (RNCP et RSCH), elle rend désormais des avis conformes, et pas seulement consultatifs, auxquels France compétences ne peut contrevenir.

La reconnaissance salariale des certifications : une négociation laissée aux branches

Si la loi du 5 septembre 2018 s'est concentrée sur les finalités certifiantes de la formation professionnelle, elle est restée, comme les précédentes réformes, bien silencieuse sur la question de leur reconnaissance dans la relation de travail.

Au niveau collectif, seule la négociation triennale de branche en matière de formation professionnelle et d'apprentissage porte sur la reconnaissance des qualifications acquises du fait d'actions de formation ou de VAE. Déjà peu contraignantes puisqu'il s'agit d'une obligation juridique de moyen (négocier) et non de résultat (conclure un accord),