



RAPPORT & AVIS N°14/2018

La commission de l'enseignement, de l'éducation, du travail et de la formation

Saisine concernant l'avant-projet de loi du pays relative à la gouvernance du secteur de l'emploi, de l'insertion, de la formation et de l'orientation professionnelles, accompagné de son projet de délibération d'application

Présenté par :

Le président de commission :

Jean-Louis LAVAL

Le rapporteur de commission :

Christophe DABIN

Dossier suivi par :

Monsieur Patrick MAILLET, chargé d'études & madame
Laetitia MORVILLE, secrétaire au bureau des études.

Adoptés en commission, le 28/05/2018,

Adoptés en bureau, le 31/05/2018,

Adoptés en séance plénière, le 01/06/2018.

RAPPORT N°14/2018

Le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n° 03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n° 05-2016 du 28 avril 2016, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

A été saisi par lettre en date du 24 avril 2018 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie *d'un avant-projet de loi du pays relative à la gouvernance du secteur de l'emploi, de l'insertion, de la formation et de l'orientation professionnelles, accompagné de son projet de délibération d'application*, selon la **procédure normale**.

Le bureau de l'institution a confié à la commission de l'enseignement, de l'éducation, du travail et de la formation le soin d'instruire ce dossier.

Elle s'est réunie pour auditionner le membre du gouvernement en charge du secteur, ses représentants, les services et les organismes concernés par ce sujet, à savoir :

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
16/05/2018	<ul style="list-style-type: none"> - Monsieur Jean-Louis d'ANGLEBERMES, vice-président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, accompagné de madame Diane POUYE, collaboratrice. - Madame Magda BONAL-TURAUD, directrice du travail et de l'emploi de la Nouvelle-Calédonie, - Madame Nicole PELLEGRIN, déléguée académique à la formation professionnelle initiale et continue de la direction générale des enseignements en Nouvelle-Calédonie / vice-rectorat, - Monsieur Philippe MARTIN, directeur de la formation professionnelle continue de la Nouvelle-Calédonie, - Madame Tiffany OUETCHO, responsable du pôle affaires européennes du service de la coopération régionale et des relations extérieures. - Madame Cinthia MORIZOT, directrice-adjointe de l'économie, de la formation et de l'emploi de la province Sud, accompagnée de madame Valérie-Anne LENOIR-CARASSUS, attachée auprès de la première vice-présidente de la province Sud. - Madame Marie-Madeleine LEQUATRE, directrice de la mission d'insertion jeune (MIJ) de la province Sud, - Madame Bernadette QALA, présidente de l'établissement provincial de l'emploi, de la formation et de l'insertion professionnelle pour les Iles loyauté, - Monsieur Alfred XOWIE, chef de service de la direction de l'éducation, de la formation, de l'insertion professionnelle et de l'emploi de la province des Iles Loyauté, - Madame Jessica DOUEPERE, directrice de la MIJ province Nord, - Madame Anne CARREAU, directrice-adjointe de la direction de l'enseignement, de la formation et de l'insertion des jeunes, accompagnée de madame Anaïse MEANDU-POVEU, collaboratrice du président de la province Nord. - Madame Séverine ZIMMER, directrice du fonds interprofessionnel d'assurance formation en Nouvelle-Calédonie, - Monsieur Fabrice BERNARDI et Docteur Ralf CLASEN, respectivement président et représentant de la fédération des organismes de formation professionnelle et continue en Nouvelle-Calédonie.
17/05/2018	<ul style="list-style-type: none"> - Monsieur David LECLERC, responsable du centre de formation des apprentis de la chambre de commerce et d'industrie de Nouvelle-Calédonie, - Mesdames Claudine VERGER et Yolaine MAUFFREY, respectivement trésorière et représentante de la chambre d'agriculture de Nouvelle-Calédonie, - Madame Amanda BAO, représentante de la chambre de métiers et de l'artisanat. - Madame Anne-Françoise FLOCH, chargée de l'emploi et formation au mouvement des entreprises de France en Nouvelle-Calédonie. - Monsieur Baptiste FAURE, secrétaire général de la confédération des petites et moyennes entreprises de Nouvelle-Calédonie, - Monsieur Christophe COULSON, président de l'union territoriale de la confédération française de l'encadrement - confédération générale des cadres, - Monsieur Jean-Louis LAVAL, président de l'union des entreprises de proximité.

22/05/2018	<ul style="list-style-type: none"> - Monsieur Jean-Pierre KABAR, président de la confédération générale des travailleurs en Nouvelle-Calédonie. - Monsieur Kélékolio Stan KILIKI, 3^{ème} secrétaire adjoint de l'union des syndicats des ouvriers et employés de Nouvelle-Calédonie - Monsieur André FOREST, président de l'union syndicale des travailleurs kanaks et exploités.
Synthèse	
28/05/2018	<ul style="list-style-type: none"> - Monsieur Jean-Louis d'ANGLEBERMES, vice-président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, accompagné de madame Diane POUYE, collaboratrice.
Réunion d'examen & d'approbation en commission	
<p>Ont été sollicités et ont produit des observations écrites :</p> <p>La confédération nationale des travailleurs du pacifique, le mouvement des entreprises de France en Nouvelle-Calédonie, la confédération des petites & moyennes entreprises de Nouvelle-Calédonie et l'union territoriale de la confédération française de l'encadrement-confédération générale des cadres.</p> <p>L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-joint.</p> <p>Par ailleurs, ont également été sollicités et n'ont pas fourni de réponse :</p> <p>L'institut pour le développement des compétences en Nouvelle-Calédonie & le bureau de la commission européenne en Nouvelle-Calédonie</p>	
31/05/2018	Réunion d'examen & d'approbation en bureau
01/06/2018	Séance plénière
6	28

AVIS N° 14/2018

Conformément à l'article 22-2° de la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est notamment compétente en matière de « droit du travail et droit syndical ; formation professionnelle, sans préjudice des actions des provinces dans ce domaine, et attribution de diplômes à ce titre ».

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen de cet avant-projet de loi du pays et son projet de délibération.

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Depuis plusieurs années, les pouvoirs publics et les partenaires sociaux ont engagé le dialogue sur les enjeux et les objectifs des politiques publiques en matière d'emploi, de formation et d'insertion professionnelles. Cette réflexion a conduit à définir une politique sectorielle dénommée « stratégie emploi-insertion professionnelle » (SIEP).¹ Cette méthode est soutenue par l'Union européenne à travers l'appui budgétaire du 11^{ème} fonds européen de développement (FED).

L'un des objectifs lié à cette stratégie consiste, en effet, à l'amélioration de la gouvernance du secteur de l'emploi et de l'insertion professionnelle. Le constat réalisé à plusieurs reprises par les acteurs du secteur et *via* différentes études² est:

- l'absence de coordination entre les différentes collectivités et
- le manque de cohérence et de transversalité entre les différentes politiques menées par les parties prenantes.

La réponse à cette problématique renvoie à la question de la gouvernance du secteur. Le terme gouvernance décrit « *l'ensemble des règles et méthodes organisant la réflexion, la décision et le contrôle de l'application des décisions au sein d'un corps social* ». ³ Elle organise les coopérations et les synergies entre le corps politique, l'administration, la société civile et le monde économique⁴. Les conclusions du rapport sur la gouvernance constatent notamment que l'organisation issue de la provincialisation, tout en étant plus proche du citoyen, devrait reposer sur une bonne coordination entre les institutions⁵.

Ce principe de proximité du citoyen reposant sur une bonne coordination lie l'opérationnalisation de la stratégie avec une gouvernance organisée en trois niveaux : politique, consultatif et technique. Cette organisation garantirait à l'ensemble des acteurs une stratégie claire et visible.

¹ Cette SIEP a été conçue et formalisée en collaboration avec les provinces selon le gouvernement.

² Rapports Freyssinet, Biehler Amnyos.

³ *L'État social de la France*, Jean-François Chantaraud

⁴ Nouvelle-Calédonie 2025.

⁵ Rapport du schéma directeur « NC 2025 ».

L'avant-projet de loi du pays qui est présenté aujourd'hui traduit ces orientations en institutionnalisant, à travers un cadre légal, une gouvernance homogène et cohérente des secteurs concernés :

- **homogène** : par la prise en compte territoriale des problématiques liées au sujet et d'éviter le traitement en silo;
- **cohérente** : par la coordination et l'alignement stratégique des politiques publiques menées sont reconnus comme nécessaires afin d'optimiser les moyens pour l'atteinte des objectifs communs.

Par ailleurs, si des instances paritaires existent actuellement et couvrent une partie des secteurs et attributions dévolues à cette future gouvernance (comité consultatif de la formation professionnelle (CCFP), comité consultatif du travail (CCT)), l'absence manifeste d'autres instances, de pilotage comme de consultation représente actuellement un frein à la bonne marche d'une gouvernance globale.

L'expérience acquise au travers du CCFP montre à quel point une structure partagée et de concertation est indispensable au bon déploiement des politiques publiques.

De plus il n'existe pas d'instance consultative pour l'emploi, à l'heure où la Nouvelle-Calédonie entend se doter d'un service public de l'emploi d'égale qualité sur l'ensemble du territoire.

De même, cette nouvelle instance de gouvernance permettra d'aborder les problématiques cruciales dans le cadre des politiques d'emploi, de formation et d'insertion professionnelles, de l'orientation des publics⁶ dans la logique de la formation tout au long de la vie.

C'est dans ce contexte qu'il est apparu indispensable, l'Union européenne l'a d'ailleurs identifié comme tel dans le cadre du document de programmation du 11^{ème} FED, d'offrir un cadre légal à un système de gouvernance. Pour assurer la lisibilité, l'institutionnalisation de cette nouvelle gouvernance s'accompagne par ailleurs de la disparition de tout ou partie des commissions qui existaient antérieurement : commission consultative du travail (CCT) et comité consultatif de la formation professionnelle continue (CCFP).

Tel est l'objet de la présente saisine soumise, selon la procédure normale, à l'avis du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie.

II – REMARQUES ET OBSERVATIONS GENERALES

A titre liminaire, la commission salue l'initiative d'offrir un cadre légal à un système de gouvernance du secteur de l'emploi, de l'insertion, de la formation et de l'orientation professionnelles mais considère que ce texte ne répond pas nécessairement aux attentes des acteurs du secteur ni à celles des partenaires sociaux.

⁶ Jeunes ou adultes.

Nombreux sont ceux qui, lors des auditions, ont établi une corrélation possible entre la suppression du CCFP et de la CCT et l'affaiblissement du rôle des partenaires sociaux. Il convient donc par exemple d'évaluer l'impact de cette suppression et la transition vers le conseil stratégique de l'emploi, de l'insertion, de la formation et de l'orientation professionnelle (CSEIFOP).

Recommandation n°1 : La commission préconise qu'un bilan du rôle des partenaires sociaux et acteurs du secteur dans les instances en place (CCFP, CCT, etc.) soit établie puis comparé avec leurs attributions dans le CSEIFOP.

D'une part, la commission souligne l'importance d'un texte sur la gouvernance qui prend en compte les contributions des partenaires sociaux et des acteurs du terrain (PSAT). Afin que la nouvelle structure puisse être efficace, elle nécessitera des contributions de ces personnes. Les PSAT sont dans les commissions et remontent les informations.

Sans concertation avec ces partenaires et acteurs, cette structure sera dépourvue de sa raison d'être : améliorer la gouvernance et établir une politique publique concertée. Plusieurs partenaires sociaux ont souligné l'ultra-majorité des pouvoirs publics dans le CSEIFOP.

Recommandation n°2 : La commission estime nécessaire qu'il y ait un équilibre entre les puissances publiques, les partenaires sociaux et les acteurs du secteur dans les votes du CSEIFOP.

La commission note un manque de précisions sur certains points établis tels que :

- le rôle attribué à la direction générale des enseignements (DGE-VR) ;
- le résultat si la « conférence des financeurs » se trouve en désaccord entre ses membres ;
- la répartition et l'utilisation des fonds déboursés par le FED.

Recommandation n°3 : La commission juge opportun que la loi du pays et sa délibération d'application encadrent mieux le résultat si un des partenaires de la « conférence des financeurs » n'est pas en accord avec les autres. La commission demande que la position du DGE-VR dans les commissions techniques soit clarifiée et que la répartition et l'utilisation des fonds soient clairement définies.

La commission ne peut qu'espérer que l'éligibilité de la Nouvelle-Calédonie au 11^{ème} FED, commencée en 2014, n'a pas indument accéléré la rédaction de ce texte. Elle s'interroge sur le nom et l'appartenance des membres du « collège des financeurs » et de la « conférence des financeurs ». Elle note en effet que le fonds interprofessionnel d'assurance formation,⁷ qui finance des formations chaque année au profit des salariés mais, n'est positionné dans aucun de ces groupes.

Recommandation n°4 : La commission suggère une révision des appellations du « collège des financeurs » et de la « conférence des financeurs ».

⁷ FIAF-NC

III – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

La commission s'est attachée à examiner l'avant-projet de loi du pays article par article, et émet les observations ainsi que les propositions suivantes.

L'article Lp. 492-2 explique la constitution du CSEIFOP composée d'une commission plénière et de commissions techniques. La complexité de la rédaction du deuxième alinéa semble porter à confusion.

« Outre les commissions techniques dont les missions et la composition sont prévues par délibération du congrès, la commission plénière peut constituer des groupes de travail ou des commissions spécialisées *ad hoc*. »

Recommandation n°5 : La commission préconise de simplifier la rédaction de cet article et suggère la rédaction suivante : « Les missions et la composition des commissions techniques sont prévues par délibération du congrès. La commission plénière peut constituer des groupes de travail ou des commissions spécialisées *ad hoc*. »

Dans l'article Lp. 492-3, il apparaît qu'il y ait une réduction du rôle des partenaires sociaux car dans d'autres instances, que le CSEIFOP remplace, ces partenaires rendaient un avis tandis qu'au CSEIFOP ils ne sont qu'« informés ».

De plus, l'alinéa 5 du présent article suggère que le CSEIFOP veille à la mise en réseau des « systèmes d'information sur l'emploi ». La commission s'interroge sur la responsabilité dans le cadre des déclarations CNIL⁸ ainsi que la mise en conformité avec le RGPD⁹.

Recommandation n°6 : La commission recommande que le CSEIFOP fournisse un avis sur les projets de texte. Il souhaite que le secrétariat du CSEIFOP se charge de toutes les déclarations nécessaires.

A l'article Lp. 541-2, il paraît compliqué de remplacer les mots « comité consultatif de la formation professionnelle » par les lettres CSEIFOP car ceci n'est pas un mot. De plus, la suppression de la CCFP du code du travail n'élimine pas son existence. Il est nécessaire d'abroger les textes ayant créé la CCFP.

Recommandation n°7 : La commission demande de clarifier la rédaction de cet article en changeant CSEIFOP par conseil stratégique de l'emploi, de l'insertion, de la formation et de l'orientation professionnelle. Elle conseille d'abroger les textes ayant créé la CCFP, en particulier la délibération n°120/CP du 12 septembre 2003, afin de ne pas créer une complexité administrative.

Dans le projet de délibération, l'article R. 492-1 établi qu'un arrêté fixera le nombre de membres titulaires et suppléants pour chaque collège. Cela paraît contradictoire avec l'article Lp. 492-1 qui définit la composition du

⁸ Commission nationale de l'informatique et des libertés.

⁹ Règlement général sur la protection des données.

CSEIFOP en fixant le nombre de membres du collège des financeurs et du collège des acteurs du secteur.

La loi du pays définit clairement deux des collèges mais se réfère à la délibération pour le troisième. Cette délibération renvoie quant à elle à un arrêté du gouvernement. Le rôle de cet article est, en effet, de créer trois arrêtés :

- les deux premiers arrêtés sont nominatifs (nommant les membres du collège des financeurs et du collège des acteurs du secteur) ;
- le troisième arrêté n'est pas nominatif car celui-ci fixe le nombre de représentants du collège des partenaires sociaux, puis les nomme.

Cela peut se traduire par un manque de clarté dans la composition du collège des partenaires sociaux.

Recommandation n°8 : La commission souhaite une clarification de cet article et d'une meilleure définition, à l'article Lp.492-1, du « collège des partenaires sociaux ».

A l'article R.492-13, il paraît contradictoire de dire qu'une commission technique coordonne des actions « dans un objectif d'égalité d'accès au service public » et suivre cela par « et notamment des publics jugés prioritaires ». La commission s'inquiète d'un potentiel de discrimination.

Recommandation n°9 : La commission préconise une modification de la rédaction de cet alinéa: « ...coordonne les actions des collectivités publiques en matière d'orientation professionnelle dans un objectif d'égalité d'accès au service public ».

L'article R.492-15 explique la mise en synergie des acteurs du point de vue du recueil de données. Comment est constitué ce recueil? Est-ce qu'il se base sur un outil informatique ? Qui se chargera des déclarations CNIL ? Quel traitement et utilisation pour les données ?

Recommandation n°10 : La commission souhaite une clarification du recueil de données, leur traitement et leur utilisation.

L'article R. 492-16 et 17, porte à confusion car le texte ne mentionne le terme « CTO » qu'aux présents articles. A ce titre, la commission s'interroge sur la rédaction de l'article R. 492-16. « La CTO est informée des systèmes d'informations utilisés ou envisagés contenant des informations utiles pour la connaissance du marché de l'emploi ». La commission s'interroge sur l'éventuelle obligation pour les cabinets de recrutement de prévenir la « CTO » s'ils souhaitent modifier leurs systèmes d'information.

Finalement, la mise en œuvre du présent article sera compliquée pour la Nouvelle-Calédonie. Depuis 1978, la France s'est dotée d'un arsenal juridique pour le droit de l'informatique, de l'administration électronique, des bases de données et d'autres sujets concernant le numérique. Ces textes établissent un périmètre nécessaire afin de protéger le propriétaire et l'utilisateur de ces données. Certains textes sont applicables en Nouvelle-Calédonie mais la majorité ne le sont pas.

Recommandation n°11 : La commission suggère de rajouter « (CTO) » à l'article R. 492-15 après « ... du système d'information du marché de l'emploi ».

Recommandation n°12 : La commission préconise une modification de l'article en limitant le périmètre de la CTO au système d'information des provinces et du gouvernement ainsi que de leurs établissements publics et en limitant le périmètre de l'utilisation et du traitement des données.

A l'article 1, alinéa III, il paraît compliqué de remplacer les lettres « CCFP » car elles ne figurent pas dans les articles mentionnés (en particulier les articles R.242-1, R.522-20, R.522-22, R.523-2 et R.523-17). De plus, il ne serait pas recommandé de remplacer ces lettres par les mots « commission technique AFIP » car il n'y a aucune mention de cette commission ni dans la loi du pays ni dans la délibération.

Recommandation n°13 : La commission estime nécessaire de clarifier la rédaction de cet article en remplaçant :

- « CCFP » par « comité consultatif de la formation professionnelle »,
- « commission technique AFIP » par « commission technique formation et insertion professionnelle ».

L'article 1, Alinéa IV de la délibération, ne se réfère à aucun texte. Cet alinéa mentionne la section 1 du chapitre IV du livre II (Durée du travail et santé et sécurité au travail). Sans référence à un titre, il est impossible de trouver le texte en question.

Recommandation n°14 : La commission préconise une nouvelle rédaction de cet alinéa : « Les articles R.541-1 à R.541-11 de la section 1 du chapitre I du Titre IV du Livre V sont abrogés ».

IV – CONCLUSION DE LA COMMISSION

La commission, dans sa majorité, relève que cet avant-projet de loi du pays, et son projet de délibération qui y est attaché, sont importants pour les multiples acteurs concernés. Elle félicite la démarche du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et reconnaît la nécessité de créer une politique territoriale concernant la gouvernance du secteur de l'emploi, de l'insertion, de la formation et de l'orientation professionnelles.

Toutefois, elle constate la diminution de la place et du poids des partenaires sociaux dans le fonctionnement de cette gouvernance.

Au vue des observations et propositions sus mentionnées, la commission de l'enseignement, de l'éducation, du travail et de la formation émet un ***avis favorable*** au présent projet de loi du pays relatif à la gouvernance du secteur de l'emploi, de l'insertion, la formation et de l'orientation professionnelles, accompagné de son projet de délibération d'application.

LE RAPPORTEUR



Christophe DABIN

LE PRÉSIDENT



Jean-Louis LAVAL

La commission de l'enseignement, de l'éducation, du travail et de la formation a adopté le rapport et le projet d'avis, à la majorité des membres présents et représentés par **4 voix « pour », 2 voix contre et 1 abstention dont 0 procuration.**

V - CONCLUSION DU CESE

Suite aux observations de la commission et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis favorable** au présent avant-projet de loi du pays accompagné de son projet de délibération.

L'avis a été adopté à la majorité des membres présents et représentés par **16 voix « favorable », 5 voix « défavorable » et 4 « réservé ».**

LA SECRETAIRE DE SEANCE



Jeanette WALEWENE

POUR LE PRÉSIDENT,
LE 2^{ème} VICE-PRESIDENT



Gaston POIROI