

# Carnets de campagne : allouer des ressources pour la formation

Ecrit par Jean-Marie Luttringer, Jean-Pierre Willems, publié le 9 mars 2012

« Notre système de formation professionnelle a certes besoin d'évoluer, nul ne le prétend parfait, mais en matière d'allocation de ressources, la tentation de la table rase est le plus court chemin vers l'échec », affirment Jean-Marie Luttringer et Jean-Pierre Willems dans leur nouvelle analyse publiée sur le Club AEF. Dans cette deuxième chronique de leur cycle « Carnets de campagne », les deux juristes s'arrêtent d'une part sur les diverses propositions concernant l'allocation de ressources en faveur de la formation qui émergent dans le cadre de la campagne à l'élection présidentielle. D'autre part, ils examinent les conditions de mise en oeuvre de comptes individuels de formation qui restent, pour l'heure, à l'état de concepts. Selon eux, « il sera pertinent d'engager après les échéances électorales, une réflexion de fond sur la mise en place d'outils permettant une meilleure gestion des ressources disponibles et une incitation à la mobilisation de ressources nouvelles ».

Par l'expression « allocation de ressources » nous entendons la mise à disposition de moyens en temps ou en argent permettant l'accès à la formation. Cette deuxième chronique des carnets de campagne identifie les principales problématiques et propositions formulées dans le cadre de la campagne présidentielle en matière d'utilisation des ressources disponibles pour la formation. Elle sera suivie de deux chroniques d'approfondissement portant spécifiquement sur la ressource temps puis sur l'investissement formation.

## **1. L'allocation des ressources conditionne la réalité du droit.**

Bon nombre de droits se suffisent à eux-mêmes. Le seul fait de leur énonciation et de leur inscription par une autorité légitime dans un texte ayant valeur juridique, leur donne vie. Il en va ainsi de la liberté d'opinion, de l'abolition de la peine de mort, du droit de grève... D'autres nécessitent des conditions organisationnelles et financières sans lesquelles le droit demeure purement déclamatoire. Il en va ainsi du droit au travail, droit à la retraite, à l'indemnisation du chômage, à la formation professionnelle tout au long de la vie, dont la mise en oeuvre opérationnelle est subordonnée à l'existence d'une grande variété de ressources aussi bien financières, pédagogique, et en temps disponible. Si l'affirmation d'un droit est une étape importante qui marque une volonté et constitue une base pour l'action, c'est au niveau des moyens mis en oeuvre pour garantir l'effectivité du droit que se joue sa portée véritable.

La place faite à la formation tout au long de la vie dans la campagne présidentielle offre de multiples exemples d'affirmation de droits sans ressources adéquates, ou d'allocation de ressources disponibles sans la moindre pertinence, au détriment de l'efficacité, et au mépris du droit.

Relèvent incontestablement de cette typologie les propositions faites aussi bien par le président de la République candidat à un second mandat, que par le Premier ministre. Du point de vue de la grille d'analyse qui est la nôtre, qui pose comme hypothèse que la formation tout au long de la vie ne constitue pas un tout indissociable, mais poursuit une multiplicité d'objectifs dont chacun s'inscrit dans un système juridique financier et organisationnel qui lui est propre, ces propositions n'obéissent à aucun critère ni de cohérence avec les objectifs de la formation, ni de pertinence eue égard à la situation de l'emploi, ni d'efficacité quant à la meilleure manière de procéder à l'allocation des ressources.

Ainsi, affirmer comme le fait le Premier ministre, que les 31,3 milliards d'euros (données 2009) consacrés par la Nation à la formation professionnelle (1,6 % du PIB) constitueraient un tout indissociable, susceptible d'être ventilé sur des objectifs jugés prioritaires, au gré de décisions politiques gouvernementales, notamment la formation des demandeurs d'emploi, dépasse l'entendement des experts et pas seulement. Cet agrégat de 31 milliards ne tient aucun compte de la diversité de ses composantes : taxe d'apprentissage, contribution assise sur la masse salariale des salariés du secteur privé, contribution assise sur la masse salariale des salariés du secteur public, cotisations comportant une part employeur et une part salariale assise sur la masse salariale du secteur privé pour financer pour partie la formation des demandeurs d'emploi (assurance-chômage), contribution des entreprises dues en application d'accords collectifs, contribution volontaire des entreprises en dehors de toute obligation, dépenses consenties également à titre volontaire par les ménages... Au plan juridique les régimes de ces ressources sont aussi divers que leurs qualifications.

Quant à leur affectation, ces ressources représentent pour plus de 50 % des dépenses de rémunération des personnes en formation. S'agissant des dépenses de formation à proprement parler, ou de prestations d'information de conseil et d'ingénierie indispensables à la construction d'un projet de formation, elles sont pour la quasi-totalité le fait de tiers payant c'est-à-dire des entreprises et des administrations publiques qui sont réputées être capables « d'acheter » des prestations de formation pour le compte de leurs salariés, des conseils régionaux et de Pôle emploi, qui ne financent aucun projet sans cahier des charges, appel d'offres, et évaluation des actions financées.

Bref, cette manière d'aborder la question pourtant essentielle de l'allocation des ressources dans le domaine de la formation tout au long de la vie, en ce qu'elle méconnaît la réalité et la diversité de l'activité de formation, conduit à une impasse. Sans doute nos décideurs politiques du plus haut niveau ont-ils été mal conseillés sur un sujet qui pourtant a fait l'objet entre 2007 et 2009 d'un processus de réforme qui a impliqué aussi bien les partenaires sociaux que le Parlement.

Le rattachement de la formation professionnelle au ministère de l'Economie entre 2007 et 2010 fournit sans doute l'une des clés de compréhension de ces propositions qu'il faut bien considérer comme peu crédibles en raison du fait qu'elles ne sont fondées ni au plan économique, ni au plan juridique, ni au plan pédagogique, ni au plan de la gestion. Or, la formation tout au long de la vie se situe précisément à l'intersection de ces quatre champs. Privilégier le seul champ financier et gestionnaire a conduit à l'appauvrissement de la réflexion dans le domaine de la formation tout au long de la vie. Le prochain gouvernement, quel qu'il soit, serait mieux inspiré de faire toute sa place CNFPTLV, d'écouter ses conseils, et de rattacher la formation tout au long de la vie à une tutelle interministérielle, ou de confirmer la tutelle retrouvée du ministère du Travail.

Cette proposition d'une réaffectation massive des 31 milliards à la formation des demandeurs d'emploi ne doit pas masquer des propositions qui offrent un cadre de réflexion plus fécond en matière d'allocation de ressources, telles que la mise en place d'un compte individuel de formation, ou la proposition du Medef visant à refonder la question du financement de la formation, ou encore celle de l'UIMM, et celle de la CFDT s'inscrivant notamment dans une logique de garanties sociales.

Rappelons en quelques mots notre grille d'analyse : la formation tout au long de la vie, bien que centrée par nature sur l'individu qui en est le premier bénéficiaire, obéit à trois logiques distinctes selon sa valeur d'usage. Elle peut être considérée comme un bien public dont l'organisation et le financement relèvent pour l'essentiel de la puissance publique, comme un bien privé collectif, dont l'organisation et le financement relèvent à titre principal des entreprises et des partenaires sociaux dans le cadre de la négociation collective et de la gestion paritaire, et comme un bien privé personnel qui relève à titre principal de l'implication et du financement des ménages.

## 2. Les comptes individuels à l'épreuve de la faisabilité juridique et financière.

Le concept de compte individuel de formation, avant même d'avoir vécu dispose déjà de son cimetière depuis les années 90 : « la banque du temps choisi » (Jacques Delors 1996) ; « les droits de tirages sociaux » (Alain Supiot 1999) ; le droit individuel transférable et garanti collectivement (Nicole Péry 1999) ; « un capital de formation de 20 années garanties à tous les individus » (Dominique Charvet 2001) ; « le passeport éducation formation de 25 à 50 ans » (Gérard Lindeperg) ; « l'assurance emploi-formation et le compte individuel de formation professionnelle » (François Fillon et Jean-Paul Anciaux 2003) ; « un compte personnel pour chaque salarié » (Jacques Chirac 2007) ; « un compte épargne formation individuelle » (UMP 2006) ; « un compte individuel de formation professionnelle » (Nicolas Sarkozy candidat à la présidence de la république 2007). On sait ce qu'il est advenu de tous ces projets... (Voir opportunité et faisabilité d'un compte épargne formation. Éditions DEMOS 2008. Sous la direction de Jean Marie Luttringer).

À l'occasion de la campagne présidentielle 2012, le compte individuel de formation, ou d'épargne formation, ou encore le compte emploi-formation demeure « tendance ». L'UMP, le PS, le Modem, le font figurer en bonne place dans leur programme électoral. Plusieurs organisations syndicales de salariés dont la CFTC, l'UNSA, la CFDT s'y réfèrent. Toutes ces propositions finiront comme celle des années 90 au cimetière des comptes à moins que... cette utopie d'hier et d'aujourd'hui ne devienne la réalité de demain. La question est de savoir comment.

Constatons tout d'abord qu'aucun opérateur économique de marché (banques, assurances, organismes de prévoyance individuelle et collective) ne s'est engagé sur le marché des comptes individuels de formation en mobilisant la technique de l'épargne, du crédit ou de l'assurance, pour la bonne raison que ce marché n'existe sans doute pas en raison de l'insuffisante solvabilité des titulaires des comptes et, par conséquent, de l'absence de flux financiers à gérer. Certes, les contrats d'assurance vie peuvent comporter des rentes éducation pour les enfants ou petits-enfants du titulaire du contrat, mais il ne concerne pas la formation tout au long de la vie du titulaire lui-même, la rente étant conçue pour financer la formation initiale. Par ailleurs, lorsque les banques consentent des prêts à certains étudiants elles ne le font que lorsque le retour d'investissement est garanti par la valeur sur le marché du travail du diplôme visé.

Alors comment transformer l'utopie en réalité ? Certainement pas en considérant le compte individuel comme une clé universelle donnant accès à toutes les finalités de la formation, et en faisant table rase des mécanismes juridiques et d'allocation des ressources existants, ce qui caractérisa la proposition du candidat Sarkozy en 2007 et signa son échec. C'est en partant du constat de la réalité et de la diversité des finalités de l'activité de formation tout au long de la vie, et par conséquent de modes d'allocation des ressources également diversifiés que l'on peut envisager de construire cet instrument nouveau.

Au titre de la formation considérée comme un bien public collectif, les titulaires d'un compte individuel de formation devront bénéficier d'une créance opposable à la collectivité publique en raison de l'insuffisance constatée de leur formation initiale, il n'est en effet pas illogique que ceux qui sortent précocement du système éducatif, et contribuent à le financer par leur travail, bénéficient d'un droit différé.

Au titre de la formation considérée comme un bien privé collectif, les titulaires du compte individuel de formation pourront épargner du temps ou de l'argent pour la réalisation de projets de formation visant à garantir leur employabilité.

Au titre de la formation considérée comme un bien privé personnel, chaque individu ou chaque ménage devra pouvoir alimenter son compte en temps ou en argent et bénéficier d'incitation fiscale en cas « d'investissement » dans un parcours de formation.

Toutefois, une approche segmentée du compte individuel de formation telle qu'elle s'exprime à travers les propositions serait sans doute vouée au cimetière des comptes : un compte pour les décrocheurs du système scolaire, en compte pour le droit à la formation différée, un compte pour les salariés des grands groupes, un compte pour les demandeurs d'emploi... Seul un compte unique, dont les alimentations par contre seraient diversifiées, permettant à chaque personne de se doter de ressources (en temps et en argent) à des fins de formation, à un moment propice de sa vie professionnelle, quel que soit l'objectif de cette formation, aurait des chances de renouveler les logiques d'allocation des ressources qui structurent aujourd'hui le domaine de la formation tout au long de la vie.

Reste à choisir la bonne méthode pour atteindre l'objectif visé. Pourquoi le CNFPTLV dont l'une des missions consiste à animer le débat public sur la formation ne se saisirait-il pas de cette question en conduisant sous son égide une étude de faisabilité visant à transformer l'utopie du compte en réalité ? Tous les protagonistes des trois finalités de la formation tout au long de la vie, bien public collectif, bien privé collectif, bien privé individuel, sont réunis en son sein. Seul un projet porté par tous, doté des ressources adéquates permettrait de donner vie aux comptes individuels et, en solvabilisant les projets des personnes, de contribuer à diffuser une culture de l'investissement immatériel dont relève la formation tout au long de la vie.

### **3. La remise à jour par le Medef du discours sur la formation considérée comme un investissement immatériel.**

L'heure est historique. En effet, pour la première fois depuis 1971, le Medef propose de repenser en profondeur le système d'allocation des ressources de la formation concernant les entreprises (bien privé collectif). Certes, au fil des décennies la guerre d'escarmouches n'a jamais cessé à propos des questions de financement de la formation par l'entreprise. Mais elle se situait toujours à l'intérieur de l'obligation légale et prenait la forme d'un jeu de chaises musicales : réduction de la contribution versée au titre du CIF, refus d'accepter le transfert de la charge financière des dysfonctionnements du système éducatif vers les entreprises, déplacement du curseur concernant le volume des ressources mutualisées versées aux OPCA et des ressources dites « libres » du plan de formation...

En effet, parmi diverses autres propositions, le Medef préconise « de supprimer la contrainte fiscale du 0,9 pour les entreprises de 10 salariés et plus, pour appréhender la formation pour ce qu'elle est vraiment, un investissement immatériel plutôt qu'une charge déductible immédiatement, avec une durée d'amortissement sur trois ans ». Le Medef propose par ailleurs quelque chose qui n'a pas le nom de compte individuel de formation mais qui, à l'examen, pourrait s'inscrire dans la même filiation : l'Accès Individuel à l'Acquisition de Compétences (AIAC), qui reprend l'idée de droit de tirage à la disposition de l'entreprise ou du salarié et qui résulterait de la fusion du CIF et du DIF.

Mais restons quelques instants sur le retour de « l'investissement immatériel » considéré comme une modalité d'avenir de l'allocation des ressources dans le domaine de la formation tout au long de la vie. Cette question a été au centre des débats des professionnels de la formation dans les années 80 et au début des années 90. Déjà à cette époque tout le monde considérait que la logique fiscale avait rempli sa mission de starter dans les années 70 mais qu'elle ne permettait plus ni de penser ni de gérer des stratégies de formation ambitieuses pour les entreprises fondées sur des logiques économiques et sociales et non pas seulement sur une formalité fiscale à accomplir.

Cependant, autant sur le plan de l'ingénierie de formation ce concept a été fécond (voir notamment les travaux de Guy le Boterf et Alain Meignant sur ces questions), autant au plan de sa traduction juridique fiscale et comptable le concept est resté en rade. De sorte que la stabilité et la sécurité des besoins en financement que requiert la formation, et que la contribution fiscale en dépit de tous ses travers apporte, n'a jamais été garantie par l'investissement immatériel. C'est le chantier d'allocation des ressources, aux côtés du concept de comptes individuels, auxquels il faut désormais s'attaquer au plan de la faisabilité juridique et comptable. Or, les questions à résoudre sont de taille, en voici quelques-unes en guise de mise en bouche :

- si dans le langage courant la formation peut être considérée comme un investissement, en techniques comptables elle est assimilée à une charge d'exploitation ;
- qui dit investissement, dit retour sur investissement. Comment l'entreprise peut elle apprécier ce retour sachant que, si la formation des salariés peut contribuer collectivement à la compétitivité de l'entreprise, les acquis de la formation, c'est-à-dire la qualification et la compétence, appartiennent en propre à chaque salarié et sont inaliénables. Les salariés ne font pas partie du patrimoine de l'entreprise et ils ne sauraient être assimilés à des biens matériels (facteurs de production) amortissables ;
- la suppression du 0,9 % suppose bien entendu qu'une contrepartie soit proposée par les employeurs aux organisations syndicales de salariés. L'attribution d'un pouvoir de négociation et ou de codécision sur la formation considérée comme un investissement pourrait constituer l'une de ces contreparties, comme l'accroissement des ressources affectées au CIF ou encore l'implication dans la création et le financement de comptes individuels de formation (voir ci-dessus). Une fiscalité incitative à l'investissement immatériel pourrait également faciliter la transformation de cette seconde utopie en réalité.

## Conclusion

Il n'est pas exclu que dans le débat sur la formation professionnelle, les innovations à venir soient plutôt portées par des corps intermédiaires tant décriés et non par des projets politiques insuffisamment mûris.

Dans ce cadre, la modification du traitement comptable de l'investissement formation et la création d'un compte individuel aux alimentations diverses pour tenir compte des situations de chacun, constituent à l'évidence deux axes structurants d'une possible évolution des modalités de gestion des ressources nécessaires, en temps et en argent, pour la construction de parcours de professionnalisation.