

## **LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES : POUR EN FINIR AVEC LES IDEES REÇUES.**

1. L'institut Montaigne, boîte à idées patronale, apporte sa caution à une « étude » intitulée « la formation professionnelle des adultes : pour en finir avec les réformes inabouties » commandées à d'éminents économistes. Il ouvre ainsi le bal de la prochaine réforme de la formation, que le débat des présidentielles ne manquera pas d'évoquer, alors que la réforme de 2009 n'est pas encore entrée en application, au moins pour ce qui concerne la question centrale du regroupement des OPCA. L'étude formule quatre propositions pour réformer le système de formation professionnelle : 1. Remplacer progressivement le système « former ou payer » (c'est-à-dire l'obligation légale) par un système de subventions à travers notamment des déductions fiscales ; 2. Instituer un « chèque-formation » pour les chômeurs ; 3. Transférer aux URSSAF la collecte de la cotisation spécifique (assurée aujourd'hui par les OPCA) ; 4. Évaluer et certifier les formations.

S'il est vrai que la question de l'allocation des ressources en matière de formation tout au long de la vie mérite d'être reconsidérée, c'est-à-dire la nature de ces ressources (budget de l'État, contributions des entreprises, contribution des ménages,) leur qualification juridique (impôts ou taxes, subventions, cotisations sociales, assurance, crédit, prêt...), leur volume global ainsi que les techniques d'allocation et de gestion, la partition qui nous est proposée n'incite en rien à rentrer dans le bal proposé par les auteurs car pour cela faudrait-il que leurs postulats soient fondés, leur diagnostic non erroné, et leurs propositions crédibles. Or « l'étude » de l'institut Montaigne est très loin du compte.

2. Le référentiel implicite de l'étude de l'institut Montaigne est le référentiel académique de la formation initiale d'éducation. Dans ce référentiel l'acte de formation se traduit par un processus formel et relativement long d'acquisition de connaissances délivrées par une institution éducative dédiée à cette finalité et débouchant sur un titre ou un diplôme. *« Les études économiques ont montré que la formation professionnelle ne peut jouer un véritable rôle de promotion sociale en proposant des formations longues, et donc coûteuse, à des publics ciblés de façon restreinte. Les dispositifs indifférenciés de courte durée, gratuit et ouvert à tous, mais où tous n'ont ni les mêmes besoins ni les mêmes capacités, ne font qu'accroître les inégalités existantes. ».*

Or le référentiel de la formation tout au long de la vie tel qu'il résulte aussi bien du code du travail que de la négociation collective de branche, que des pratiques observées dans les entreprises, prend certes en compte (et certainement insuffisamment) la finalité de promotion sociale, et la correction des inégalités, mais il fixe également à l'entreprise une obligation d'adaptation des salariés à l'évolution de leur emploi, d'entretien et de perfectionnement de leurs connaissances, d'accompagnement dans les reconversions.

Ces finalités peuvent donner lieu à des modalités d'acquisition de compétences et/ou de connaissances fort diverses, non académiques, prescrites et financées par les entreprises après mûre réflexion sur l'efficacité des ressources ainsi affectées. Pour beaucoup de salariés d'ailleurs des actions récurrentes de formation prescrite par l'employeur contribuent au développement de leurs compétences et de leur qualification qui pourra le cas échéant déboucher sur une certification par la voie de la validation des acquis de l'expérience.

Les auteurs de l'étude, dans une vision réductrice de la théorie du capital humain, font de l'augmentation de salaire la seule mesure de l'efficacité du système de formation continue : investissement et rendement sont les deux mamelles du raisonnement. Sont passés sous silence le fait que la formation continue a pris sa part dans la modernisation de l'économie, dans les avancées de la recherche, dans l'innovation technologique, dans l'adaptation aux multiples mutations d'emploi qu'a connu notre économie, dans les trajectoires professionnelles (1 million de bénéficiaires du CIF en 25 ans), dans l'accès à la qualification.

Et concernant la formation des demandeurs d'emploi, l'étude redécouvre que la formation d'adaptation ne crée pas l'emploi.

Au final, sauf à redire que le diplôme est un des meilleurs garants contre le chômage et que les formations longues ont plus d'effets que celles de plus courte durée, le diagnostic pêche par manque de consistance. Tous ces constats ont été faits et refaits, et ont débouché sur le droit différé à la qualification que l'on ne sait mettre en œuvre faute de trouver les ressources nécessaires pour ce faire. Et en tout état de cause, on ne saurait réduire le système de formation professionnelle continue à la seule fonction de système de rattrapage de la formation initiale.

**3.** L'inefficacité du système d'allocation des ressources en matière de formation professionnelle continue diagnostiquée par l'étude de l'institut Montaigne trouverait sa source principale dans l'obligation légale de financement résumée par le slogan « former ou payer ». *« Rien ne contraint les entreprises à cibler les dépenses de formation sur les publics les plus fragiles. Toutes les entreprises n'ont pas les mêmes besoins en formation : l'obligation légale de financement revient à taxer les entreprises dont les besoins se situent au-dessous du seuil légal, et à ne donner à celles dont les besoins en formation sont importants aucune incitation à former au-delà de ce seuil. »* Après le référentiel académique de la formation scolaire et universitaire longue et diplômante, voici le modèle « de la théorie économique pure » appliquée à l'allocation des ressources en matière de formation et qui s'exprime dans l'équation-slogan « former ou payer ». Or ce slogan ne résiste pas à l'analyse des faits.

D'abord pour toutes les entreprises occupant moins de 10 salariés, il ne s'agit pas de former ou payer, mais de payer pour avoir en retour une possibilité accrue de former. Pour les entreprises de 10 salariés au plus il en va de même pour la contribution au titre de la professionnalisation, mutualisée au premier franc et qui permet aux entreprises de financer notamment des recrutements opérés par le biais de contrats de professionnalisation, ou lorsque les accords de branche le prévoient de contribuer au financement de l'apprentissage. La même observation vaut pour la contribution des entreprises versées à des OPACIF au titre du congé individuel de formation (0, 20 % de la masse salariale). Il s'agit là de payer pour permettre la formation longue diplômante ou qualifiante de salariés qui font valoir leurs droits au congé individuel de formation.

Les FONGECIF connaissent des files d'attente car le nombre de salariés motivés pour se former est trop grand eu égard à la faiblesse des ressources. Il faudrait donc ici payer plus pour former plus. Enfin le slogan pourrait s'appliquer au solde de la contribution des entreprises affectées au plan de formation. Il s'agit en général d'entreprises d'une certaine taille qui disposent de comité d'entreprise et d'un service formation. Ce dernier dont c'est le métier à la possibilité et la capacité de définir des choix des priorités et de les soumettre au dialogue social dans l'entreprise. L'obligation de financement à ici pour effet de nourrir le dialogue social dans l'entreprise. Une part très faible d'entreprises versent leur écot au Trésor Public. Certaines décident de verser en application d'un accord collectif tout ou partie du plan à l'OPCA dont elles relèvent. Ces ressources sont mutualisées et l'entreprise peut prétendre à un ensemble de prestations de conseil d'ingénierie et de financement d'actions de formation auxquelles elle n'aurait pu accéder en mobilisant ses seuls moyens.

Bref le slogan « former ou payer » dont la nocivité prétendue sous-tend l'étude de nos économistes n'a aucune réalité. Si l'on considère la réalité d'ailleurs, on s'aperçoit de l'inanité de l'équation : sur la base du salaire moyen INSEE (2500 euros bruts mensuels), l'obligation fiscale représente 480 euros par an par salarié, dont près de la moitié sont collectés à titre obligatoire par les OPCA pour des dispositifs bénéficiant de la mutualisation. Il reste 250 euros par salarié par an pour financer les besoins de formation de l'entreprise en incluant les coûts pédagogiques, rémunérations chargées et frais de déplacement. Avec une telle somme, l'alternative serait de très peu former ou de peu payer. En réalité, les entreprises dépassent en formation largement plus que leur obligation, et plus que ce qu'elles déclarent au fisc, et surtout utilisent d'autres voies de développement des compétences que la formation stricto sensu dont les auteurs de l'étude font peu de cas. Selon l'Université de Princeton, 70 % des compétences seraient acquises par le travail, 20 % par les collaborations et 10 % par la formation formelle. Et voilà pourquoi des TPE et PME parviennent à professionnaliser leurs salariés sans recourir à la formation formelle. S'il devait en résulter une perte drastique de compétitivité, on aurait assisté à des hécatombes économiques. La question à ce jour est moins de penser la formation de manière isolée que de manière articulée avec les autres moyens de développement de compétences. Il y a là plus de sources d'efficacité que dans l'augmentation des moyens financiers.

Il demeure que la question de la qualification fiscale de la ressource affectée à la formation, historiquement utile en ce qu'elle a permis une structuration de l'activité de formation professionnelle continue, mérite d'être revisitée de manière approfondie aujourd'hui en raison des rigidités qui se sont développées dans la définition même de ce qui relève du développement des compétences des salariés dans les entreprises, mais aussi en raison de l'appropriation par l'État de cette ressource du fait de sa qualification fiscale au détriment d'une gestion plus proche des réalités et de la diversité des marchés du travail, à travers le droit des salariés à la négociation collective exercé, pour le compte de ces derniers par les organisations représentatives de salariés et employeurs.

La véritable question est de savoir si cette ressource doit demeurer fiscale, auquel cas elle devrait être intégralement prélevée par les OPCA et utilisée exclusivement pour des politiques d'intérêt général, ou bien si elle doit accompagner les individus et les organisations dans leur développement, auquel cas les OPCA doivent offrir une gamme de services dans lequel chacun puisera, et cotisera, en fonction de ses besoins. Faute de choisir entre ces deux options, on disperse les moyens et on prend le risque de n'en atteindre aucun (à ressources constantes, cela s'entend).

4. Il est surprenant qu'une « boîte à idées » patronales soit aussi radicalement critique à l'égard des organisations d'employeurs et de salariés auxquels la Constitution et le code du travail confère la compétence de négocier et de gérer paritairement les garanties sociales des salariés, dont font partie de retraites complémentaires la prévoyance l'assurance-chômage, la formation professionnelle... « *Près de la moitié du financement de la formation professionnelle des entreprises privées transitent par les OPCA (...). L'obligation de dépenser, en alimentant les circuits de financement des organisations syndicales bâties sur les OPCA mène à des gaspillages et à l'utilisation des fonds de la formation professionnelle sans rapport avec ses objectifs.* » La gestion des OPCA est comme leur nom placée sous le signe de « l'opacité ». Leurs frais de gestion sont hors normes (nos auteurs ne font pas la distinction entre le coût de la structure et la part de services rendus aux entreprises), leurs appareils techniques sont truffés de représentants d'organisations patronales et syndicales et vivent sur la bête, ils privilégient sans vergogne les appareils de formation qui leur sont proches, les organisations syndicales de salariés et d'employeurs tirent des ressources du paritarisme, plus importante que leur propre cotisations. Si l'on souhaitait avoir une version académique du « Tous pourris » appliqué au paritarisme, l'étude nous en livre une qui plutôt que de s'appuyer sur le travail de fond conduit par l'IGAS, préfère reprendre les conclusions largement erronées de la Cour des comptes dont on ne compte plus les erreurs en matière de diagnostic sur la formation professionnelle (à commencer par les 50 milliards de dettes que représenterait le DIF).

On constatera que ces études sont exactement celles qui ont alimenté le débat public avant la réforme de 2009. Le diagnostic de l'étude de l'institut Montaigne s'appuie pour l'essentiel sur des rapports au demeurant discutables, antérieurs à la réforme et ne prend en compte d'aucune manière ni l'accord du 5 décembre 2008 ni la loi du 24 novembre 2009 ni les réformes en cours. Il est vrai que la théorie économique pure perdrait son temps à s'encombrer de contingences juridiques dont le seul apport réside dans la complexité dénoncée par ailleurs par les auteurs du rapport.

Cependant le bien-fondé de la critique du rôle des partenaires sociaux dans le pilotage et la gestion de notre système de formation professionnelle tout au long de la vie mérite d'être examiné de manière plus approfondie. La question, totalement occultée par le rapport, est celle de savoir si la négociation collective et la gestion paritaire qui en découle ont un rôle à jouer dans la régulation de ce système et si oui lequel. Ou bien, si seul l'État par l'incitation fiscale à investir en formation faite aux entreprises et aux ménages, suffit à orienter la demande, par ailleurs guidés par la sélection opérée sur le marché pour leur compte parmi des opérateurs pléthoriques, par des organismes indépendants de certification, sans que l'intermédiation par la négociation collective et la gestion paritaire ne soit d'aucune utilité. Il semble bien que le modèle proposé, bien qu'il ne soit pas formellement explicité, soit de renvoyer la question de la formation à la seule responsabilité de l'individu orienté par des agences de certification en niant tout rôle des corps intermédiaires. Dans cette approche la formation est traitée comme une fin en soi (à l'instar du modèle académique de la formation initiale), alors qu'elle n'est qu'un moyen au service de la compétitivité des entreprises d'une part mais également de la compétence et de la qualification des salariés qui ne peut être effectivement garantie que par le droit collectif, dont celui de la négociation collective et de la gestion paritaire.

Que la gestion paritaire soit perfectible, que le financement de la démocratie sociale doive faire l'objet d'une profonde rénovation, tout le monde en convient. Cette question dépasse largement la formation et elle progressera en principe dès 2013 à l'occasion de l'entrée en application des nouvelles règles de représentativité des organisations syndicales de salariés, et d'un débat nécessaire sur la représentativité des organisations patronales. D'ores et déjà la publication des comptes certifiés par quelques organisations syndicales représentatives d'employeurs et de salariés montre quelle est la part des cotisations par rapport aux ressources liées à l'exercice de mandats de gestion dans des instances paritaires. Et elle n'est pas majoritaire contrairement à ce qu'affirment les auteurs. Pour l'année 2010, par exemple, le préciput formation représente 8 millions d'euros de ressources pour le MEDEF sur un total de 36 millions d'euros. Pour la CFDT le paritarisme rapporte 5,5 millions d'euros pour un budget total également de 36 millions d'euros. L'image d'un syndicalisme sous perfusion des fonds de la formation ne résiste pas au simple examen des comptes publiés par les organisations patronales et syndicales.

5. Les développements de l'étude sur l'appareil de formation pléthorique et non réglementé ainsi que sur la certification sont tout aussi peu informés et argumentés que ceux relatifs au slogan «former ou payer » ou à l'opacité des OPCA. Les auteurs posent en principe que le nombre d'organismes de formation est un obstacle à la formation, l'abondance sur le marché étant synonyme de maquis. On aimerait savoir si ces éminents économistes appliquent ce précepte à tout marché qui devient anarchique dès lors que les prestataires y sont abondants. Si tel est le cas, il faut réduire d'urgence le nombre des bistrotts en France et, dans un autre domaine, celui des Eglises. Pourtant, leur existence dans chaque village garantissait à chacun l'accès à la convivialité du café, la religiosité de la messe, voire les deux à la fois.

En brandissant le chiffre de 57 000 organismes de formation sans entrer plus avant dans l'analyse du marché (plusieurs milliers d'auto-écoles d'un côté, des milliers d'association de l'autre, 80 universités, 200 opérateurs privés qui font l'essentiel du chiffre d'affaires du marché, etc.), les auteurs se condamnent aux généralités et ne peuvent sérieusement construire sur ces bases. D'où la faiblesse des propositions formulées.

6. Tout le diagnostic vient au soutien de quatre propositions conclusives, qui paraissent bien pâles après le déluge de critiques qui s'abat sur un système dont aucun élément ne trouve vraiment grâce aux yeux des rédacteurs. Ces quatre propositions, qui ne sont ni articulées ni coordonnées, souffrent d'insuffisances, de méconnaissances et d'approximations :

- instaurer un système de subvention par l'impôt en remplacement de l'obligation fiscale ;

Ce système offrirait un crédit d'impôt aux entreprises ou aux salariés qui accroissent leurs dépenses de formation. il est même proposé un bonus pour les entreprises formant les seniors. Les auteurs réinventent en fait un système qui a fonctionné au cours des années 90 sous forme de crédit d'impôt formation, avec une majoration au profit des seniors mais aussi des salariés les moins qualifiés, et que l'on a supprimé car l'essentiel de l'effort public finançait de l'effet d'aubaine et n'avait qu'un très faible effet incitatif (les auteurs indiquent d'ailleurs qu'ils ne savent pas précisément quel serait le résultat : il leur suffit de s'intéresser à ce qui s'est passé dans le champ de la formation professionnelle ces dernières années et ils auront la réponse). La première proposition a donc déjà été expérimentée sans succès.

- Instituer un chèque formation pour les demandeurs d'emploi ;

Ici également les auteurs font preuve de méconnaissance du système de formation. Les chèques formations existent, d'une part, dans de nombreuses régions. D'autre part, s'ils n'ont pas été généralisés c'est parce que l'on considère que l'individu ne peut être auto-prescripteur et qu'une médiation est nécessaire : imagine-t-on un chèque médicaments dont chacun disposerait. L'orientation professionnelle, comme l'affirme la loi du 24 novembre 2009, est un vrai métier et l'aide à l'orientation et au choix est souvent indispensable. Si l'on est plus autonome en apprenant à pêcher qu'en recevant des dons de poissons, l'allocation de poissons demeure nécessaire pendant que l'on apprend à pêcher. Par ailleurs, les expérimentations ont démontré que le chèque formation comporte de nombreuses déviations (surconsommation inutile, pratiques commerciales basées sur la gratuité qui déresponsabilise plus qu'elle n'implique, etc.).

- Faire procéder à la collecte des fonds par l'URSSAF,

Informons les auteurs du rapport que les organismes de sécurité sociale, ou assimilés, collectent déjà une large part des fonds des OPCA (secteur agricole, secteur des organismes de sécurité sociale, secteur du BTP où la collecte est confiée à une caisse de retraite...). L'acte de collecte est un acte purement technique dépourvu d'enjeu particulier. Quant à considérer que faute de collecte les OPCA pourraient disparaître voire subsister de manière facultative, avec force comparaisons inadéquates avec l'Allemagne et les Etats-Unis, il faut tout de même rappeler que la formation professionnelle continue est un sous-ensemble du marché du travail qui entretient des rapports systémiques avec le système de formation initiale et les pratiques de gestion des ressources humaines. Isoler un facteur pour le sortir de cet ensemble qui fait système, le prive de toute cohérence et ne permet plus de lui donner sens. Si les entreprises forment sans obligation légale en Allemagne cela tient à la structuration de la formation initiale, aux modes de régulation du marché du travail, à la cogestion et aux relations professionnelles et ne relève pas d'une seule technique d'organisation du système de formation. Lorsque la promotion interne sera en France ce qu'elle est en Allemagne, on pourra comparer la place jouée par les systèmes de formation continue.

- Evaluer et certifier les formations ;

Une des idées principales du rapport tient au développement d'une certification des organismes de formation. Aux certifications existantes, les auteurs dénie toute qualité puisque les prestataires de formation et les OPCA y concourent (OPQF). On relèvera que pour les auteurs aucune profession ne peut contribuer à sa propre organisation sans commettre le pêché de corporatisme. Transmis aux avocats, notaires, médecins, offices professionnels et autres ordres. Par ailleurs, la certification présentée comme l'alpha et l'omega de la régulation du marché n'est pas abordée dans ses effets : on sait bien qu'un marché qui est régi par la certification exclut certains offreurs non uniquement sur des critères de qualité mais aussi sur des critères de taille ou de conformité des prestations. Que des pratiques de labellisation soient bienvenues sur le marché de la formation, c'est l'évidence. Qu'elles constituent l'arme fatale pour permettre l'orientation c'est beaucoup plus discutable.

Et puisque les auteurs sont partis de la formation initiale, on leur rappellera que le régime de la certification professionnelle, avec le contrôle des organismes qui sont habilités ou non à délivrer des diplômes, est une forme de certification qui porte sur les formations et non les organismes, qu'elle a été construite de manière originale en France et qu'elle constitue un repère fort pour tous les consommateurs de formation. Mais sans doute que 14 000 titres reconnus par l'Etat après 57 000 organismes de formation, cela fait beaucoup pour les auteurs de l'étude.

## **7. Quelques pistes de réflexion pour le débat public sur la formation qui s'annonce, pour en finir avec les idées reçues.**

Ni les postulats discutables, ni les diagnostics erronés ni les préconisations approximatives ne qualifient cette « étude » de l'institut Montaigne pour l'ouverture du bal d'une nouvelle réforme de la formation. Si toutefois réforme radicale il doit y avoir, comme semblent le souhaiter les auteurs de l'étude ce qui ne tombe pas sous le sens, alors que la réforme engagée en 2009 n'est pas encore entièrement en place.

Il reste que la question centrale de l'allocation des ressources qui n'a pas été abordée à l'occasion de la dernière réforme mérite d'être réexaminée sans précipitation ni idées préconçues. Il en va de même de la question de l'autonomie collective (négociation collective et gestion paritaire de la formation) mise à mal dans la dernière période par les pouvoirs publics. Ces questions et d'autres, dont par exemple l'accroissement des ressources allouées au congé individuel de formation en vue de financer davantage de formation longues et qualifiantes à l'initiative des salariés, (voir chronique AEF XXX) pourraient utilement être abordées au fond, dans le cadre du rapport que le CESE est en train d'élaborer à la demande du premier ministre.

Jean-Marie Luttringer / Jean-Pierre Willems – Octobre 2011