Vol au-dessus d'un nid de gourous

« La vraie liberté est de pouvoir toute chose sur soi », disait Montaigne. Alors, pas sûr qu'il aurait approuvé l'essai que propose de marquer l'Institut qui porte son nom dans une étude rendue public mi-janvier (1). Au profit de la création d'un nouveau compte (encore !) baptisé « capital emploi formation », il préconise en effet la disparition du CPF (compte personnel de formation) mais aussi - beaucoup plus grave - celle du congé individuel de formation, par excellence espace de liberté des salariés qui souhaitent justement « pouvoir toute chose » sur leur évolution professionnelle. Funeste perspective que la Fédération de la formation professionnelle s'est logiquement empressée d'applaudir (2). Que cherchent donc ces gourous de la formation professionnelle ?

Inscrit dans l'accord national interprofessionnel (ANI) du 9 juillet 1970, le principe du congé individuel de formation a trouvé sa traduction législative dans l'une des lois « Delors » du 16 juillet 1971. Son financement n'était alors assuré que de manière très partielle et ce n'est qu'au cours des années 1980 qu'il s'est véritablement construit avec la contribution financière dédiée établie par la loi « Rigout » (3) du 24 février 1984 et la création des Opacif (4).

23 ans plus tard, le système fonctionne toujours pour l'essentiel sur les bases définies à l'époque. Et avec succès comme le montre la dernière évaluation nationale réalisée sous l'égide du FPSPP (5), qui confirme les tendances des précédentes.

Qui veut « sécuriser les parcours professionnels » doit sécuriser le CIF

Quelques indicateurs essentiels suffisent à démontrer toute la pertinence du CIF.

Si l'on s'en tient aux salariés en CDI, les quelque 30 000 formations financées chaque année (auxquelles s'ajoutent 9 000 formations post CDD) ont une durée moyenne d'environ 750 heures et conduisent très majoritairement (75 %) à des certifications enregistrées au répertoire national des certifications professionnelles.

Lorsque les formations débouchent sur un examen, le taux de réussite est de 93 %. Qui dit mieux ?
Parmi les bénéficiaires, 82 % sont ouvriers ou employés, 64 % de niveau IV maximum.

Un an après le congé, 67 % occupent une fonction en rapport avec la formation suivie et 75 % déclarent que leur situation professionnelle est « plus satisfaisante », et même « nettement plus satisfaisante » pour 44 % d'entre eux.

Ces indicateurs, et bien d'autres encore, ne peuvent que conduire à conclure ceci : puisqu'il bénéficie majoritairement aux salariés les moins qualifiés en les portant la plupart du temps à un niveau supérieur, puisqu'il leur permet ainsi de progresser, de s'adapter, de se reconvertir, d'être mobiles dans l'entreprise et en dehors, le CIF n'est-il pas l'outil idéal de ce que l'on appelle aujourd'hui la « sécurisation des parcours professionnels » ou, mieux encore, de la dynamisation de ces parcours ?

Dans ces conditions, pourquoi avoir inventé le DIF en 2003-2004, puis le CPF dix ans plus tard ? Pourquoi ne pas s'être appuyé sur un dispositif qui fonctionne et atteint ses objectifs ? Un petit retour en arrière s'impose.

Des banderilles périodiquement plantées sur le CIF

Le CIF a déroulé sa vie sans incident majeur à partir de 1984, chacun conservant toutefois son avis sur ce dispositif sans forcément l'exprimer. Mais au début des années 1990, il a subi une attaque sévère. La loi dite « quinquennale » du 30 décembre 1993 avait en effet permis aux partenaires sociaux des branches professionnelles de créer et mettre en œuvre, par accord de branche et sous réserve de leur extension, le « capital de temps de formation ».

Dans ce cadre, les salariés pouvaient formuler des demandes dans le cadre du plan de formation de l'entreprise. Côté financier, le CIF était lourdement pénalisé puisque les branches concluant un tel accord avaient le loisir de ramener la contribution CIF des entreprises de leur champ de 0,2 % jusqu'à 0,1 % de la masse salariale. Bon nombre de branches ont pratiqué cela pendant 10 ans, jusqu'à l'apparition du DIF en 2004, les moyens volés au CIF lui étant alors rendus.

Pourquoi le DIF ? L'ANI du 20 septembre 2003 le définit comme un droit individuel des salariés *« mis en œuvre à leur initiative en liaison avec leur entreprise »*. La loi du 4 mai 2004 qui a suivi l'ANI dit que ce droit *« relève de l'initiative du salarié, en accord avec son employeur »*, formulation qui exprime plus explicitement le pouvoir de l'employeur. C'est qu'il se passe beaucoup de choses entre la signature d'un ANI et l'adoption de la loi qui le traduit…

La demande individuelle tirée vers le plan de formation

DIF et CTP (capital de temps de formation) avaient ainsi un point commun fondamental : orienter autant que faire se peut la demande individuelle vers ce qui est prévu dans le plan de formation de l'entreprise. C'était le cas par définition pour le CTF. On ne peut de bonne foi contester qu'il en ait été de même dans le cas du DIF.

Phénomène accentué par cet élément important : la loi permettait aux branches professionnelles de conclure des accords établissant des priorités au titre du DIF, les formations correspondantes pouvant être alors financées par la collecte des OPCA mutualisée au titre de la professionnalisation.

Beaucoup de branches ne s'en sont pas privées, en fixant parfois des priorités tellement larges que tout ou presque devenait prioritaire. Il en est résulté, dans bien des entreprises de certains secteurs, une politique d'incitation forte des salariés à mobiliser leur DIF pour des formations, de préférence les plus chères, financées auparavant par le plan de formation (le cas échéant, on peut être farouchement hostile à la mutualisation tout en sachant très bien s'en servir quand elle existe).

Ont alors fleuri des demandes de DIF « collectives », souvent pré-remplies, signées par des groupes de salariés le même jour pour la même formation. On a pu constater aussi que certains formulaires de demande de mobilisation du DIF étaient conçus de telle sorte que des salariés ont mobilisé leur DIF sans même le savoir.

C'est ainsi que pendant 10 ans, en dépit des 120 heures possibles, la durée moyenne des formations réalisées dans le cadre du DIF est restée de l'ordre de 25 heures, comme c'est le cas dans le plan de formation. Donc bien loin de la moyenne de 750 heures qui caractérise le CIF.

Le CPF, en quelques maux

Les leçons de cette instrumentalisation du DIF n'ont pas été tirées au moment de le remplacer par le CPF. Le droit a été élargi à tous les actifs avec une portabilité réelle. Personne ne viendra contester que ce principe soit positif. Mais au-delà, sur le fond, bien des questions restent posées.

L'ANI du 14 décembre 2013 énonce que le compte personnel de formation *« a pour objet de donner à chacun les moyens d'évoluer professionnellement et de sécuriser son parcours professionnel, notamment en progressant d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle ou en obtenant une qualification dans le cadre d'une reconversion »*. Redisons-le : c'est justement ce que permet le CIF. Cohérent avec cette définition, l'exposé des motifs de la loi du 5 mars 2014 affiche la volonté de *« réorienter les fonds de la formation vers la qualification »*.

Fort bien ! On se dit alors que cet objectif pourrait être atteint puisque figurent parmi les formations éligibles celles qui sont sanctionnées par une certification professionnelle enregistrée au RNCP. Mais il se trouve que dans leur écrasante majorité, ces formations sont de durée longue, jusqu'à 1 200 heures et même au-delà. Alors pourquoi avoir plafonné dans le cas général le nombre d'heures du CPF à 150 ? Poser cette question, c'est risquer de s'entendre répondre benoîtement que des abondements sont possibles. Certes, mais au prix de mécaniques infernales qui marquent pour le moins un goût prononcé pour la complexité.

De fait, le bilan du CPF au 31 décembre 2016 fait apparaître que la durée moyenne des formations réalisées est de 264 heures pour les demandeurs d'emploi et de 80 heures pour les salariés mais que les nombres moyens d'heures CPF mobilisées ne sont respectivement que de 7 heures et 32 heures.

Par ailleurs, un phénomène inquiétant est à relever, en rapport avec l'existence désormais bien réelle de l'inventaire spécifique géré par la CNCP et avec l'éligibilité au CPF des formations conduisant aux certifications qui y sont inscrites, qui sont de diverses natures. On y trouve en particulier de nombreux certificats et habilitations relevant des obligations de formation de l'employeur.

Certains d'entre eux (CACES, FIMO, FCO…) figurent dans le « top 10 » des demandes, particulièrement celles des salariés. La problématique de fond que cette réalité fait émerger a été très bien résumée récemment par le Cereq (1) en ces termes : *« Se pose aujourd'hui la question du transfert des responsabilités de ces formations à caractère obligatoire des employeurs vers les salariés, avec des répercussions sur leur financement.* Attendons de voir si les prochains rapports du Cnefop et de l'Igas traiteront de cette problématique et de quelle manière.

Le CIF sournoisement mais concrètement menacé

Constatons cette filiation entre les dispositifs successifs : comme le CTF et le DIF, le CPF tire la demande individuelle vers le plan de formation. On peut dire que des formations relevant de ce plan sont maquillées en initiative individuelle. Le propos n'est pas ici de contester a priori la pertinence du contenu des plans de formations. Il s'agit simplement de dire que si la demande individuelle vient s'y loger, il devient pour le moins difficile de justifier que le plan de formation reste de la seule prérogative de l'employeur.

Dans ces conditions, la contribution financière au titre du CPF n'a guère lieu d'être et pourrait plus utilement venir abonder, et ainsi doubler, celle qui est due au titre du CIF-CDI qui ne permet de financer qu'une demande sur deux. Par la même occasion, le CIF pourrait être clairement élargi aux demandeurs d'emploi, au-delà de ceux sortis de CDD depuis moins d'un an.

Mais rien n'y fait, le CIF reste dans la ligne de mire des gourous.

Jusqu'alors, il n'avait jamais été attaqué publiquement dans son principe, mais seulement sous l'angle de son financement. L'épisode CTF est de ce point de vue très significatif. Rappelons aussi qu'en 2009, un rapport de la Cour des comptes préconisait de recentrer le DIF sur les salariés les moins qualifiés avec des moyens supplémentaires qui proviendraient d'une partie de la contribution CIF. Laquelle Cour

semble toujours s'intéresser au CIF : elle a en effet réalisé en 2015 -2016 des contrôles dans deux Opacif.

En quelque sorte protégé par ses très bons résultats, le CIF n'était pas mis en cause dans son existence même. Mais l'Institut Montaigne a osé franchir le pas. Il préconise en effet de supprimer à la fois le CPF et le CIF et d'additionner les contributions financières qui y sont liées au profit d'un nouveau compte baptisé « capital emploi formation », alimenté en euros et non en heures. Appelons-le CEF.

Pas d'autonomie réelle sans ressources financières dignes

Le projet est bien emballé, soigneusement documenté. Pour en comprendre le véritable sens, le texte qui le promeut doit être lu dans son intégralité. Une lecture partielle peut être en effet trompeuse, jusqu'à donner l'impression que l'objectif est de conforter le CIF puisqu'on peut lire ceci : *« Le seul véritable système redistributif, à l'initiative de l'individu, reste le congé individuel de formation (CIF) car il permet de financer des formations qualifiantes à des travailleurs initialement peu qualifiés ».* Exact.

Encore faut-il ne pas perdre de vue que si le CIF permet cela, c'est notamment parce qu'il assure une bonne prise en charge des coûts pédagogiques et de la rémunération de ses bénéficiaires (à 100 % pour les salaires inférieurs à deux SMIC, de manière dégressive au-delà). Mais quand l'Institut Montaigne dit que l'objectif du CEF est de *« faire en sorte que ses bénéficiaires acquièrent l'autonomie suffisante pour organiser leur sécurisation professionnelle »*, il oublie - ou plutôt nie - que les ressources financières sont une condition absolue d'une véritable autonomie.

En effet, s'il préconise que le CEF soit un *« droit opposable à l'employeur »,* ce qui est aujourd'hui le cas du CIF, il apporte tout de suite cette précision : *« En cohérence avec ce caractère opposable, aucune rémunération obligatoire de la part de l'employeur ne serait attachée à l'utilisation du CEF. Cela encouragerait l'engagement de l'actif et le développement des formations hors temps de travail »*.

Et pour ceux qui n'auraient pas bien compris : *« La faiblesse de la participation des ménages aux dépenses de formation ou encore le très faible développement des formations hors temps de travail constituent des indices plutôt inquiétants ».* C'est très exactement ce que dit de son côté l'OCDE (7).

S'agissant des ménages, il serait plus judicieux de se préoccuper de leur pouvoir d'achat.

Salariés licenciés : soyez heureux !

Pour atténuer son propos, l'Institut Montaigne indique que *« les partenaires sociaux pourraient décider de sécuriser partiellement la rémunération des salariés après validation du projet professionnel »* (où est alors l'autonomie jugée nécessaire mais en réalité redoutée ?). Dans cette hypothèse, la rémunération serait remboursée à l'employeur via Pôle emploi.

Cerises sur le gâteau empoisonné : pour abonder le financement du CEF, les indemnités de licenciement des salariés en CDI seraient amputées à hauteur de 35 % et la prime de précarité des salariés en CDD ramenée de 10 % à 8,5 %. Les intéressé(e)s apprécieront. Mais reconnaissons toutefois une cohérence puisque nos gourous se félicitent *« des réformes engagées ces dernières années qui visent à faciliter les ruptures du contrat de travail »*.

C'est tout bon en effet pour le CEF : plus il y aura de contrats de travail rompus, mieux ce sera puisque cela contribuera à l'alimenter ! Une conception pour le moins très particulière de la « sécurisation des parcours professionnels »…

Enfin, comment ne pas mentionner cette savoureuse contradiction : après avoir pourfendu (d'ailleurs à juste titre) *« l'invraisemblable complexité »* du système d'abondements qui caractérise le CPF, l'Institut Montaigne propose… la même chose : en cas de CEF insuffisamment doté, le salarié pourrait solliciter un abondement auprès de sa région.

Mesdames et Messieurs les gourous, une question pour en finir : pourquoi affirmer avec une telle constance la nécessaire responsabilité du salarié dans son parcours professionnel tout en souhaitant tuer le dispositif qui lui permet le plus de l'exercer ? Cette pensée de Montaigne peut vous éclairer : *« Rien n'imprime si vivement quelque chose à notre souvenance que le désir de l'oublier ».*

Daniel Vatant

(1) « Un capital emploi formation pour tous » - Institut Montaigne - Estelle Sauvat (Directrice générale du cabinet Sodie) et Bertrand Martinot (Directeur général adjoint des services de la Région Ile-de-France et ancien Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle)
(2) Communiqué de presse FFP du 23.01.2017 : « L'Institut Montaigne appelle aussi à libérer la formation »
(3) Marcel Rigout, ouvrier devenu ministre de la formation professionnelle de 1981 à 1984
(4) FONGECIF et OPCA agréés au titre du CIF
(5) « L'impact du congé individuel de formation - 3ème évaluation nationale » - Décembre 2014
(6) CEREQ Bref n° 350 - décembre 2016
(7) OCDE - 2015 - Document de travail n° 1 260 - « La formation professionnelle au service de l'amélioration des compétences en France »