

Les 32 milliards de la formation, l'austérité, La réforme, le social-hollandisme...

Dans son récent discours de Blois, le président de la République annonce une réforme « courageuse » de la formation professionnelle qui doit être orientée vers ceux qui en ont le plus besoin : salariés précaires, chômeurs de longue durée... Les 32 milliards de la formation ne donnent pas les résultats attendus nous dit-il, et d'ajouter qu'on peut sans doute « faire mieux avec moins ».

Chacun des points clés de ce discours mérite qu'on s'y arrête : les 32 milliards, les effets de la rigueur budgétaire (faire mieux avec moins...), une réforme « courageuse ».

1. Le fantasme des 32 milliards.

Voici que François Hollande, après Nicolas Sarkozy et François Fillon, donne le « la » d'une réforme « courageuse » de la formation professionnelle en pointant l'usage douteux qui serait fait des 32 milliards de ressources dont ce domaine est doté. Une décennie de marronniers de journalistes, repris en boucle, auxquels s'ajoutent l'idéologie distillée par les clubs de pensée ultralibéraux favorables à la dérégulation du système de formation professionnelle, et l'approche technocratique de Bercy, auraient-ils eu raison du « social delorisme » que ce chiffre exprime, dont pouvait-on penser, le « social hollandisme » était l'héritier ?

Mais peut-être n'est-il pas inutile de rappeler en quoi les 32 milliards de la formation professionnelle expriment le « social-delorisme ». Voici ce qu'écrivait Jacques Delors dans l'Express daté du 12-18 juin 1972 : *« le modèle actuel de société ne peut aboutir qu'à l'immobilisme. Pour le changer, il faut que l'État sache jouer son rôle d'orientation sans laisser se démobiliser les acteurs du jeu social. La nouvelle société, pour moi, c'est celle-là. C'est une société profondément décentralisée, où les possibilités de créativité sont encouragées (...). Ou bien on donnera du jeu aux collectivités, aux organisations professionnelles et sociales, et des progrès seront possibles, ou bien l'État restera le point de passage obligé de toute initiative, et les frustrations grandiront : on passera à côté d'une chance extraordinaire »*. Ce texte exprime également la philosophie de « la nouvelle société », portée à l'époque par Jacques Chaban-Delmas en réponse au choc de mai 68.

La formation professionnelle représentait, aux yeux des pouvoirs publics de l'époque, un terrain d'élection pour la mise en œuvre de ces principes politiques. L'accord interprofessionnel du 9 juillet 1970 et la loi du 16 juillet 1971 en sont pénétrés. La formation professionnelle continue se distingue des autres formes d'éducation par son mode d'organisation ; elle constitue une **obligation nationale** à la réalisation de laquelle concourent tous les acteurs de la vie économique et sociale : État, entreprises, syndicats, associations... Chacun jouissant d'une très large autonomie d'action. Dans cette distribution des rôles, l'État n'a pas le rôle exclusif qui est le sien en matière de formation initiale. Il apparaît ici comme un partenaire parmi d'autres qui négocie et contracte sans recourir au pouvoir régalien. La formation professionnelle continue n'est, en effet, en rien comparable au service public administratif de la formation initiale.

Cette approche « systémique » de la formation professionnelle à la française reste sa caractéristique principale depuis plus de 40 ans. Ainsi considérer que les 32 milliards de la formation professionnelle constitueraient un ensemble homogène, comme le serait le budget d'un ministère en charge d'une fonction régaliennne et que le ministre aurait la capacité (sur injonction de Bercy) de réduire, est une erreur de jugement manifeste qui repose sur une méconnaissance de la logique propre de notre système de formation professionnelle et de l'histoire dont il est issu.

Voici en quelques mots de quoi sont faits ces 32 milliards, expression de la pensée politique « social Deloriste » dans le domaine de la formation professionnelle, mais qui n'est qu'un **simple agrégat statistique** qui 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, elles 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, mais également ses principes d'organisation, conduit à une impasse.

2. « Faire mieux avec moins »,... ou les effets de la rigueur budgétaire dans le champ de la formation professionnelle.

Le ministre en charge de la formation professionnelle a sans doute été invité par le ministre du budget, comme tous les autres ministres, à réduire ses dépenses (de l'ordre d'un milliard et demi d'euros dit-on...). Sauf que ce ministre, héritier du social delorisme, dispose en propre, au nom des prérogatives de l'État, d'un budget de l'ordre de 4,7 milliards d'euros. Soit environ 15 % des 32 milliards fantasmés. Budget tout entier déjà orienté vers les priorités affichées par le président de la République et donc impossible à réduire. Son seul objectif raisonnable est de faire mieux avec la même dotation budgétaire, ou alors de ponctionner les ressources affectées à d'autres acteurs du système de formation professionnelle, (entreprises ?) pour conduire sa propre politique...

Tailler davantage dans les ressources allouées aux conseils régionaux (4,5 milliards) alors que l'acte III de la décentralisation est en voie de consolider leurs compétences dans le champ de la formation

professionnelle et que l'action des régions est orientée vers les jeunes et les demandeurs d'emploi ? Peu vraisemblable. D'ailleurs le ministre n'en a pas les moyens, ni politiques ni juridiques.

Réduire le budget formation des différentes fonctions publiques : étatique, territoriale, hospitalière (6,2 milliards pour les trois fonctions publiques)... Le ministre de la formation professionnelle n'en a pas davantage les moyens politiques ni juridiques. Et puis quel sens cela aurait-il, alors que « le moins d'État » conséquence inéluctable de l'austérité, suppose des personnels encore plus qualifiés.

Restructurer le financement de l'apprentissage qui représente 5,5 milliards sur les 32 milliards fantasmés ? Il y a sans doute des progrès à faire, de plus ce domaine relève de la compétence du ministre en charge de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Mais également du ministère de l'éducation nationale, de Bercy, des régions, des partenaires sociaux et finalement des entreprises... Cependant la recherche d'une plus grande efficacité des ressources se heurtera à de puissants lobbys, dont le ministère de l'éducation lui-même, qui tire une partie des ressources de l'enseignement technologique, y compris supérieur, de la taxe d'apprentissage (mal nommée...) ». Mais, compte tenu par ailleurs de l'objectif fixé d'un accroissement substantiel du nombre d'apprentis dans les années à venir en vue d'améliorer l'accès à la qualification et à l'emploi des jeunes, il est peu vraisemblable que l'enveloppe financière globale puisse être réduite. Mais on pourra sans doute faire mieux pour un public mieux ciblé, avec le même volume de ressources.

Pôle emploi et l'AGEFIPH financés tous les deux par des cotisations des entreprises dont une partie est affectée à la formation (1,8 milliard) ? On ne voit pas comment on pourrait faire mieux avec moins face à l'explosion du chômage, il s'agit plutôt de faire mieux avec plus, c'est-à-dire en affectant une plus grande partie des cotisations d'assurance chômage, versées aussi bien par les employeurs que par les salariés il faut le rappeler, à l'activation des politiques d'emploi dont fait partie la formation, au-delà de la mission principale qui est celle de l'indemnisation.

Quant aux ressources que les ménages consacrent à la formation professionnelle (1,1 milliard), il s'agit de contributions volontaires effectuées par des personnes privées sur lesquels le ministre n'a pas de prise directe. L'objectif ici n'est certainement pas de réduire ces contributions au nom d'économies budgétaires, mais tout au contraire de favoriser leur développement par des mesures fiscales appropriées, par exemple par l'encouragement d'une « épargne formation dans le cadre du futur compte personnel de formation.

Reste la contribution des entreprises au développement de la formation, (13,1 milliards, dont 6,3 gérées par les OPCA et 0,8 % par le FPSPP). Les 5,8 milliards restants étant dépensés directement par les entreprises pour leur politique de formation. La moitié environ de cette somme correspond aux rémunérations versées par les entreprises aux salariés en formation. C'est sur cette ressource que se concentre le fantasme des 32 milliards, soit de l'ordre de 7 milliards, dont il faut par ailleurs déduire les contributions effectuées librement par les entreprises, ou en application d'un accord collectif, au-delà de la contribution obligatoire de 1,6 % de la masse salariale. Le coût de gestion de ces ressources, soumis au régime du paritarisme (OPCA, OPACIF), peut être évalué à 520 millions d'euros étant entendu que cette somme inclut les missions d'information de conseil et d'ingénierie apportées par les OPCA et les OPACIF notamment aux PME TPE, mais également aux salariés demandeurs d'un CIF d'un bilan de compétences ou d'une VAE), dans le cadre de leur objet social.

Reste le financement du paritarisme, c'est-à-dire les sommes versées aux organisations patronales et aux organisations syndicales de salariés fondatrices et gestionnaire d'OPCA et d'OPACIF soit 0,75 % de la collecte au titre des mandats de gestion (50 millions d'euros) et 0,75 % de la collecte au titre de leur contribution à la mission d'intérêt général de développement de la formation professionnelle (30 millions d'euros versés au Fongefor) au seul bénéficiaire, il faut le souligner, du côté patronal, du Medef de la CGPME et de l'UPA, à l'exclusion des organisations patronales dites « hors champ » du secteur agricole, des professions libérales, et de l'économie sociale. Du côté des syndicats de salariés, les cinq organisations représentatives au niveau national sont bénéficiaires.

Ces 80 millions sont constitués d'une part de la rémunération du travail réalisé par les mandataires au sein des OPCA et OPACIF, et le financement partiel de la démocratie sociale. Cette dépense est à rapprocher de celle consentie par la Nation pour le financement des partis politiques qui assurent le bon fonctionnement de la démocratie politique, soit 80 millions d'euros.

C'est en réalité autour de ces 80 millions que s'est construit, au moins pour partie, le fantasme de la gabegie supposée des 32 milliards de la formation professionnelle.

3. La rupture du pacte conclu sous l'ère du « social delorisme » entre l'État (ministère des finances) et les partenaires sociaux.

Rappelons que la participation des employeurs au financement de la formation n'est ni un impôt qui se caractérise par l'universalité budgétaire, ni une redevance qui suppose une prestation de service, ni une taxe parafiscale, elles ont été supprimées en 2001, ni une cotisation sociale qui suppose l'existence de droits attachés à la cotisation et un « régime » gestionnaire de ces droits, mais une « **imposition de toute nature** ». Cette catégorie fiscale est définie par la doctrine dans les termes suivants : « On est en présence d'un système de réglementation d'activités privées, que l'on ne veut pas étatiser mais laisser au secteur privé, tout en les soumettant pour des raisons d'intérêt général, à un encadrement réglementaire et à des contrôles plus ou moins étroits des pouvoirs publics (...) si l'employeur n'effectue pas ces dépenses obligatoires, il est astreint à couvrir des charges endossées par l'Etat du fait de cette défaillance » (P. Amselek, Impôts et cotisations obligatoires, Etudes en l'honneur de Loïc Philip – Economica 2005).

La nature fiscale de la contribution des entreprises correspond au fait que la formation professionnelle est une obligation nationale, et présente donc un intérêt général sans pour autant être un service public. Mais elle résulte également du fait que les partenaires sociaux en 1971 ont été dans l'incapacité d'assurer le financement de la formation professionnelle par l'intermédiaire d'une cotisation sociale comme c'est le cas des retraites complémentaires et de l'assurance-chômage. La contribution fiscale a alors été introduite dans l'esprit « social deloriste » comme une « béquille » prêtée aux acteurs de la démocratie sociale dans l'attente d'une initiative de leur part, leur permettant d'assurer l'autonomie de régime d'assurance formation. Ils n'en ont pas été capables jusqu'à ce jour et se sont installés dans « la paresse de l'obligation fiscale », qui aujourd'hui plus que jamais, risque de mettre à mal l'autonomie contractuelle. La béquille est devenue carcan au fil des années et les partenaires sociaux des auxiliaires du fisc. **C'est le talon d'Achille du « social delorisme »** appliqué à la formation dont hérite aujourd'hui le « social hollandisme ».

Si, comme semblent le penser les services de Bercy, la contribution des entreprises est un impôt, la définition de l'assiette, le taux ainsi que de son affectation appartient à l'État c'est-à-dire à l'administration des finances. C'est donc là que résiderait une marge de manœuvre du ministre délégué à la formation professionnelle. Le seul transfert du milliard géré par le FPSPP (déjà fortement fiscalisé), sur le budget de l'État permettrait à ce dernier d'accéder à des ressources en vue de financer sa propre politique. Dans cette vision des choses rien n'interdirait bien évidemment à la loi de finances d'augmenter le pourcentage de la contribution des entreprises qui devrait être versée directement au trésor public.

Mais la gabegie dénoncée pour les 32 milliards fantasmés, à vrai dire pour les 6 milliards gérés paritairement, trouverait aussi un terreau favorable dans la gestion paritaire elle-même, selon les détracteurs de l'intermédiation par les partenaires sociaux. Aussi bien les frais de gestion des OPCA que le financement du paritarisme sur les fonds de la formation professionnelle permettraient par la réduction ou leur suppression d'accroître l'efficacité des ressources fiscales allouées à la formation.

Si l'on suivait ce raisonnement, et si l'on adhérait à la philosophie qui le sous-tend, le social-hollandisme serait le fossoyeur du social-delorisme et les partenaires sociaux eux-mêmes porteraient leur part de responsabilité.

Alors « Que Faire » selon le titre d'un célèbre ouvrage de Lénine, non soupçonné de « social-delorisme » ni d'ailleurs de « social-hollandisme » ?

4. L'austérité, en la rendant nécessaire, permettra-t-elle « une réforme courageuse » de la formation professionnelle ?

Étant entendu que la priorité doit être donnée à des politiques de formation professionnelle au service de l'emploi, étant également entendu que la rigueur budgétaire est incontournable, quels seraient aujourd'hui les principes directeurs d'une nouvelle allocation des ressources, condition nécessaire d'une « réforme courageuse » ? Le choc de l'austérité permettra-t-il (enfin...) de penser autrement l'allocation des ressources dans le champ de la formation professionnelle, comme ce fut le cas du choc fondateur de mai 68 ?

Aucune « réforme courageuse » n'est en effet possible sans une mise à plat radicale de la logique fiscale qui structure la contribution des entreprises au développement de la formation professionnelle. Le maintien du statu quo conduit à la fiscalisation à outrance, au désengagement des entreprises et à la démobilité des partenaires sociaux.

La question est donc de savoir comment « penser autrement » les fondements de l'allocation des ressources en matière de formation professionnelle afin de se créer les conditions de l'implication des bénéficiaires de la formation eux-mêmes, des entreprises, et de redonner du sens à l'intervention des partenaires sociaux. Bref à travers le « social hollandisme » de redonner une nouvelle vie au « social-delorisme ».

Chacun des segments du système de formation professionnelle devra être mis à plat à l'initiative des pouvoirs publics en vue de la recherche, avec les partenaires concernés, la plus grande efficacité de l'allocation des ressources. Certaines actions peuvent être conduites à droit constant d'autres nécessiteront une modification substantielle du référentiel juridique.

1. Le compte personnel de formation offre sans doute les potentialités d'efficience les plus grandes. En effet il pourrait être de le réceptacle non seulement de contributions des entreprises et des pouvoirs publics, mais également des personnes elles-mêmes sous réserve que « l'épargne formation » soit mise en place et fiscalement encouragée. La contribution des ménages au financement de la formation tout au long de la vie qui représente aujourd'hui un peu plus d'un milliard d'euros pourrait progressivement représenter 5 à 10 fois plus à moyen long terme. En effet autant le principe de gratuité doit régir le droit à l'éducation pour tous, autant ce principe mérite d'être reconsidéré pour l'accès à la formation tout au long de la vie en fonction de la capacité contributive des personnes engagées dans la vie professionnelle.

2. Le compte personnel de formation qui pourrait utilement drainer de l'épargne monétaire, pourrait également drainer de l'épargne temps. Cette proposition avait d'ailleurs été faite au moment du passage aux 35 heures. L'idée avait alors été émise de consacrer une heure prise sur la réduction du temps de travail à la formation. Cette piste pourrait être ré-ouverte à l'occasion de négociation de branche ou d'entreprise.

3. L'obligation générale d'employabilité consacrée par la jurisprudence et réaffirmée dans plusieurs arrêts de principe par la Cour de Cassation, pourrait conduire à inclure dans les plans de formation des entreprises, ou dans la négociation collective d'entreprise sur la formation et la GPEC le recours à des actions de formation des lors que le risque de déqualification et d'inemployabilité est avérée. La question délicate ici est celle du fait générateur. L'on pourrait s'inspirer des obligations qui pèsent sur l'employeur en matière de santé de sécurité et les transposer dans le domaine de l'employabilité. La mise en place de procédures d'alerte pourrait être envisagée, utilisable par les salariés concernés. Cette approche aurait également le mérite de contribuer à l'effectivité du droit déclaratoire à la qualification contenu dans l'article L 6111-1 du code du travail. Elle contribuerait à réduire le nombre de demandeurs d'emploi exigeant une formation professionnelle pendant la période de chômage des lors que le risque aurait été anticipé au sein de l'entreprise.

4. Enfin, « une réforme courageuse » ne saurait faire l'impasse sur l'examen de la pertinence de maintenir ou non en l'état de l'obligation fiscale de participation au développement de la formation qui pèse sur les entreprises. Celle-ci a été instituée, comme cela vient d'être démontré, à défaut d'accord des partenaires sociaux sur une cotisation sociale comportant une possible contribution des salariés, à l'instar de celle qui prévaut pour les retraites complémentaires ou l'assurance-chômage. Une transmutation de l'obligation fiscale en cotisation sociale, nécessiterait de repenser de fond en comble la logique de financement de la formation en définissant aussi bien les priorités que les actions éligibles (l'actuelle imputabilité des dépenses de formation selon la loi fiscale).

En déplaçant le centre de gravité du financement de la formation, de la loi fiscale vers la loi sociale cette approche permettrait de redonner du sens à la négociation collective de branche et d'entreprise sur les objectifs les priorités et les moyens de la formation, en lien avec la GPEC ainsi qu'avec le contrat de génération.

Cet examen pourrait conduire soit un maintien de l'obligation fiscale et à la refondation du pacte entre les partenaires sociaux et l'État, soit au maintien partiel de cette obligation pour assurer le financement de la formation en alternance qui obéit par nature à une logique de mutualisation ainsi que le financement du CIF. Pour ce qui concerne ce qu'il est convenu d'appeler le plan de formation des entreprises l'obligation fiscale pourrait être transférée sur des obligations conventionnelles

issues de la négociation collective et soumises au contrôle social des représentants du personnel. La motivation des branches professionnelles et des entreprises à engager des négociations sur la formation pourraient être utilement stimulées par l'incitation fiscale à « l'investissement immatériel » que constitue la formation.

5. Conclusion.

Le choc de mai 68 a fait émerger le concept de nouvelle société, le « social delorisme » et les fondements du système de formation professionnelle, pour l'essentiel toujours en vigueur aujourd'hui. Le choc de l'austérité qui rend nécessaire « des réformes courageuses » permettra peut-être au « social hollandisme » de se prévaloir de l'héritage du « social delorisme » qui cesserait alors d'être putatif.

Cependant, engager un processus de réforme sur le fantasme des 32 milliards, comme s'il s'agissait du budget d'un ministère régalien réductible à coups de serpe, ne peut conduire qu'à une impasse. Alors que l'objectif devrait être d'accroître, à tout le moins l'efficacité, sinon le volume des ressources consacrées par la Nation à la formation tout au long de la vie. La priorité absolue donnée par le président de la république à l'éducation devrait en toute logique trouver un prolongement dans le domaine de la formation tout au long de la vie.

Fiscaliser la contribution des entreprises pour financer les politiques publiques conduirait de la même manière à une impasse.

« Une réforme courageuse de la formation professionnelle » voudrait que le choc de l'austérité conduise les pouvoirs publics à une mise à plat radicale du système « d'allocation des ressources » qui structurent aujourd'hui le champ de la formation : le temps, qui est la ressource la plus rare et plus chère ; les ressources financières dont la qualification – impôt, cotisations, épargne, doit être revue ; les ressources méthodologiques bien plus diversifiées que le stage ou l'action de formation rigidifiée par la logique fiscale du financement de la formation par les entreprises.

Vive le choc de l'austérité qui nous permettra, peut-être, de penser autrement...

Jean-Marie Luttringer.