Jean-Marie Luttringer Conseil
Droit et Politiques de Formation

« Formation professionnelle, le grand détournement » France 2. Quelques réflexions à propos d'une émission qui fait peu honneur au service public de télévision.

L'émission de France 2 s'inscrit dans la lignée des marronniers que nous présentent depuis bientôt deux décennies les journalistes en mal de copie. Tous les poncifs sont passés en revue : les syndicats et les patrons s'en mettent plein les poche, la formation est le terrain de chasse des charlatans et des gourous, personne ne sait comment est utilisé « le pactole » de 26 (en réalité 33) milliards. En tous cas, ils ne bénéficient pas aux chômeurs. Hold-up, gaspillage, escroquerie, détournement, scandale ignoré, sont les termes utilisés par la présentatrice pour attirer le chaland. Pas un mot sur ce que la formation professionnelle continue a apporté depuis des décennies aux salariés et aux entreprises, que ce soit par la voie de l'apprentissage, la formation en alternance, le congé individuel de formation, de la validation des acquis de l'expérience, par les multiples modalités de transmission de savoirs et des compétences dans l'entreprise… Racoleur et putassier on vous dit.

« La bienveillance » c'est-à-dire cette attention qu'il faut porter à toute personne et à toute chose, y compris à cette émission, commande quelques commentaires qui se situent sur le terrain de la compréhension et de l'explication, sans ajouter de la vulgarité à la vulgarité. Voire même de préconiser des réformes de nature à mettre fin aux dysfonctionnements marginaux de notre système de formation professionnelle présentés ici comme étant la règle.

On ne reviendra pas ici sur les multiples erreurs, contresens et contrevérités de l'émission : le fantasme du pactole des 33 milliards (voir chronique numéro 70), le caractère prétendument public de l'argent de la formation, la déclaration d'existence des organismes de formation à valeur informative présentée comme un habilitation publique à exercer l'activité de formation, la présentation d'une escroquerie relevant de la justice, comme un fonctionnement quasi « naturel » dans le champ de la formation professionnelle, etc.

Retenons trois questions qui sont au cœur du débat de l'actuelle réforme de la formation : la gestion paritaire de la formation, son financement, le financement « de la démocratie sociale » par la formation.

La pertinence du paritarisme dans le domaine de la formation.

Dans notre histoire sociale, les organisations patronales et syndicales ont toujours joué un rôle important, au côté des pouvoirs publics, dans l'accès à la formation des salariés (gestion de centres d'entreprise ou interentreprises – filature du Haut-Rhin, Michelin -, soutien à la promotion sociale en Rhône-Alpes et en Lorraine, mouvement d'éducation populaire, AFPA après 1945, etc.). Les partenaires sociaux ne font que défendre les intérêts de leurs adhérents, ce qui est leur métier. Les formes de leur intervention ont changé au cours de l'histoire. Aujourd'hui, ils agissent par la négociation collective portant sur les garanties d'accès à la formation, les référentiels de certification, l'allocation des ressources et leur gestion au moyen du paritarisme. Il n'y a aucune raison pour que

11 Jardins Boieldieu 92800 Puteaux – tel : 06 15 10 47 37
Email : JMLuttringer.conseil@orange.fr - Site : www.jml-conseil.fr

cela cesse car c'est dans la nature des choses, c'est-à-dire une partie de leur objet social, reconnu par notre ordre juridique démocratique qui donne compétence aux corps intermédiaires que sont les partenaires sociaux pour se préoccuper de la qualification, et par conséquent de la formation des salariés notamment par la voie de la négociation collective. La légitimité de leur intervention est indiscutable. La seule question à débattre aujourd'hui est celle de la recherche de la meilleure efficience, de l'allocation des ressources disponibles dont ils assurent la gestion. Ce qui veut dire que le débat sur l'obligation fiscale qui pèse sur les entreprises doit être abordé aujourd'hui dans le contexte de la réforme qui s'ouvre, de manière non idéologique, mais avec le souci de l'efficience.

Quel devenir pour l'obligation fiscale de financement de la formation par les entreprises ? (Voir chronique 76)

Ainsi le principe de mutualisation de tout ou partie de la contribution des entreprises répond à l'exigence d'efficience car ce principe de financement et les mécanismes qui y sont liés favorisent l'accès à la formation notamment dans les PME et les TPE. Ni la CGPME, ni la FNSEA, ni le patronat du bâtiment et de l'économie sociale ne s'y sont trompés en créant volontairement dès 1971 des fonds d'assurance formation car la grande masse de leurs adhérents est constituée de petites entreprises, dont chacune prise isolément ne dispose pas des ressources nécessaires à la formation de ses salariés. Aujourd'hui, la mutualisation, fondée sur le principe de solidarité, finance la professionnalisation ainsi que la promotion sociale et la reconversion (congé individuel de formation). L'efficience devrait conduire à augmenter les ressources mutualisées à l'occasion de la prochaine réforme de la formation professionnelle.

En revanche l'efficience d'une obligation fiscale n'est pas démontrée pour ce qu'il est convenu d'appeler « le 0, 9 plan de formation » c'est-à-dire les dépenses consenties par les entreprises pour leurs besoins spécifiques de formation. Tout d'abord parce qu'il est de l'intérêt de l'entreprise d'entretenir et développer la compétence de ses salariés, ensuite parce que les droits des salariés en la matière sont garantis par l'obligation de formation inhérente au contrat de travail (jurisprudence) et par le droit du travail collectif dans l'entreprise (comité d'entreprise, négociation collective). Enfin parce que les critères « d'imputabilité » des dépenses de formation autorisées par la loi fiscale pour les entreprises, sont largement dépassés, et de toute manière ne sont guère contrôlables par le ministère du travail. Ce qui a pour effet d'alimenter les marronniers et les émissions racoleuses. L'instauration d'une obligation fiscale, au titre du plan de formation, conçue comme incitative en 1971, a sans doute perdu sa vertu au fil des ans. Elle pourrait sans dommage être abandonnée et remplacée par un accroissement des ressources mutualisées, par un encouragement fiscal à l'investissement au profit des entreprises et par un renforcement des droits individuels et collectifs des salariés.

Par ailleurs la contribution des entreprises au titre de la mutualisation gagnerait à la transmutation de la qualification fiscale en cotisation sociale

La loi fiscale est une prérogative de l'État régalien. La cotisation sociale, avec une part employeur et éventuellement une part salarié (pour financer notamment le compte personnel de formation), peut être instituée comme garantie sociale par la négociation collective et être gérée paritairement comme le sont les retraites complémentaires ou l'assurance-chômage. Le principe de cohérence voudrait que le financement des politiques de formation qui relèvent de la compétence des partenaires sociaux soit assurée par des ressources dont ils ont la maîtrise. Par l'obligation fiscale, ils

11 Jardins Boieldieu 92800 Puteaux – tel : 06 15 10 47 37
Email : JMLuttringer.conseil@orange.fr - Site : www.jml-conseil.fr

ne sont jamais que des auxiliaires du fisc. Par la cotisation sociale, ils peuvent moduler les ressources en fonction des besoins réels des entreprises, des salariés, et des secteurs professionnels. De plus l'obligation fiscale laisse entendre que l'argent de la formation est de l'argent public, (voir France 2), que les entreprises ont la responsabilité de financer des formations qui relèvent en réalité de la collectivité publique, illettrisme, demandeurs d'emploi non indemnisés, bas niveaux de qualification etc. Elle engendre une grande confusion.

Enfin, la transmutation du fiscal au conventionnel entraînerait nécessairement une nouvelle approche du contrôle du bon usage des ressources de la formation professionnelle. Au contrôle administratif a posteriori, inhérent à la loi fiscale, devrait se substituer un contrôle a priori mis en place par les partenaires sociaux fondé sur des règles de droit privé, dans le respect des principes de la concurrence, tel que le référencement par exemple des prestations de formation pour le compte des entreprises cotisantes à l'égard desquels les OPCA ont « une obligation de conseil » quant à l'achat de formation de qualité. Le contrôle a priori pourrait être complété par un contrôle a posteriori, également de droit privé, portant sur l'effectivité des prestations financées par les OPCA. Avec la suppression du 0, 9 (et l'accroissement des fonds mutualisés), le contrôle de l'imputabilité des dépenses de formation par les entreprises n'aurait plus d'objet. L'activité de formation financée par les entreprises sur leurs fonds propres relèverait de la même manière des règles de droit privé et de régulation du marché. Quant aux prestations de formation achetées à titre individuel par les personnes privées et les ménages, elles relèvent de leur propre responsabilité et de leur libre choix, sans donner lieu à imputation sur une contribution de nature fiscale. Elles sont d'ores et déjà protégées par des règles issues du droit de la consommation ainsi que des règles de droit protectrice contre les dérives sectaires…

Mais les partenaires sociaux ont-ils aujourd'hui la volonté et la capacité d'aller dans cette direction ? Ont-ils toujours besoin « de la béquille fiscale » génératrice de certains des dysfonctionnements et des malentendus dénoncés par l'émission de France 2 ? La réponse leur appartient, et à défaut au législateur.

Les ressources de la formation professionnelle, doivent elles, et dans quelles limites, contribuer à financer la démocratie sociale ?

En négociant sur les objectifs, les priorités et les moyens de la formation, et en gérant les fonds de la formation, les partenaires sociaux remplissent une mission d'intérêt général au bénéfice de leurs adhérents, mais également de ceux qui ne le sont pas, salariés pour les organisations syndicales de salariés et entreprises pour les organisations patronales. A ce titre on peut considérer comme légitime qu'ils soient rémunérés à due proportion du service rendu.

Mais la thèse peut également être défendue qu'il s'agît là de leur mission naturelle prévue dans leurs statuts et financée par les cotisations de leurs adhérents auxquels, par cette activité de négociation et de gestion, ils apportent des prestations de services. Sauf que la tradition française ne connaît pas le syndicalisme de service fondé sur un pourcentage élevé d'adhérents à l'inverse du syndicalisme belge par exemple, et de certains pays nordiques. De sorte que l'activité des organisations syndicales d'employeurs et de salariés au profit de leurs adhérents et plus largement de l'économie, est tributaire de ressources complémentaires apportées par celles de leurs cotisants.

11 Jardins Boieldieu 92800 Puteaux – tel : 06 15 10 47 37
Email : JMLuttringer.conseil@orange.fr - Site : www.jml-conseil.fr

Aujourd'hui, dans le domaine de la formation professionnelle, cette rémunération n'est pas fonction de services effectivement rendus mais d'un pourcentage de la contribution des entreprises collectées par les OPCA, d'une part pour l'exercice de fonctions d'administrateur au sein de ces OPCA et d'autre part pour l'exercice de mandats de représentation au titre de différentes structures publiques ou paritaires en charge de la régulation d'ensemble de notre système de formation professionnelle (Fongefor). Ces mécanismes, qui génèrent de l'ordre de 90 millions d'euros, sont reconnus par la loi et transparents, mais ils sont inadéquats, générateurs d'inégalités de traitement, (notamment entre les organisations patronales du champ – Medef CGPME et UPA qui en bénéficient, et du hors champ FNSEA, professions libérales, économie sociale, qui n'en bénéficient pas), et surtout disproportionnés en ce qu'ils représentent une source majeure du financement de la démocratie sociale. Celle-ci est en effet fondée sur le principe de représentativité des organisations syndicales de salariés et des organisations patronales dont l'un des critères est celui de l'indépendance financière. Or, le caractère excessif des ressources perçues par certaines organisations patronales et syndicales de salariés grâce à la gestion paritaire de la formation, en regard de leurs ressources propres, mais également d'autres domaines du paritarisme, met en cause leur indépendance et par conséquent leur représentativité.

La question empoisonne le champ de la formation, elle a notamment généré une concurrence artificielle, sans rapport avec la qualité du service rendu aux entreprises aux salariés, entre les deux grands OPCA interprofessionnels, OPCALIA piloté par le Medef, et AGEFOS-PME par la CGPME, mais elle le dépasse très largement et doit être traitée en référence au financement de la démocratie sociale au même titre que le financement de la démocratie politique.

Peut-être ce regard « bienveillant » sur une émission « racoleuse » du service public de télévision contribuera-t-il à inciter les partenaires sociaux et le législateur à faire, comme le président de la République les y a invités, des « choix courageux ».

Jean-Marie LUTTRINGER.

11 Jardins Boieldieu 92800 Puteaux – tel : 06 15 10 47 37
Email : JMLuttringer.conseil@orange.fr - Site : www.jml-conseil.fr