

Quelle allocation des ressources pour la formation professionnelle tout au long de la vie ?

I. Le débat ouvert par le compte d'épargne formation

1. Le rapport sur la formation professionnelle présenté le 11 Juillet 2007 par les sénateurs. Jean-Claude Carle (Président) et Bernard Seillier (Rapporteur), très largement débattu depuis sa parution, contient une proposition phare : **le compte d'épargne formation**, qui doit garantir à tout un chacun un accès égal à la formation tout au long de la vie. En remplaçant ainsi « **la personne au centre** » de l'organisation de la formation professionnelle les auteurs du rapport souhaitent réduire la complexité, les cloisonnements et les corporatismes qui la caractérisent selon leur diagnostic. Le compte d'épargne formation conçu comme un « germe mutagène de simplicité », selon les auteurs du rapport, devrait y contribuer.

2. Cette proposition conduit à s'interroger sur la pertinence et l'efficacité du système **d'allocation des ressources** qui est le notre depuis 1971. Celui-ci repose sur le principe du « **tiers payant** », le financement étant assuré par la collectivité publique, (l'Etat, la Région) les entreprises, les OPCA, l'assurance chômage... pour le compte des bénéficiaires. La part des personnes (ménages, individus) demeure relativement faible en proportion de la totalité des ressources allouées à la formation. La proposition du « **compte d'épargne formation** » attaché à chaque personne, invite à se libérer de la logique du « tiers payant », au moins pour partie, en plaçant la personne au centre, non seulement de la relation pédagogique (individualisation et personnalisation des parcours) de la relation juridique (droit d'initiative du DIF par exemple), mais en lui allouant personnellement des ressources lui permettant de solvabiliser ses projets professionnels et de formation. L'inspiration générale du concept de compte (individuel) d'épargne formation est en concordance avec la lame de fond d'individualisation et de personnalisation des droits. Elle renvoie à la sécurisation des parcours professionnels, tout au long de la vie et la portabilité des droits, attachés à la personne, quel que soit son statut.

3. L'évidence de l'intention et la simplicité de son énoncé, de doter chaque personne de ressources pour faire face à ses besoins de formation tout au long de la vie, par l'ouverture d'un « compte d'épargne », recouvre en réalité des enjeux de société de premier plan, des questions juridiques et fiscales d'une grande complexité. Le système actuel de formation structuré autour du modèle d'allocation des

ressources par des tiers payants ne sortira pas indemne d'une introduction à grande échelle de ce germe « mutagène de simplicité ».

- **Enjeux de société :** La logique des « comptes individuels » contribuera-t-elle à créer « l'appétence pour la formation », permettra-t-elle de placer la France dans le peloton de tête des pays européens pour le taux d'accès à la formation. Réduira-t-elle les inégalités d'accès, ou au contraire les renforcera-t-elle, sera-t-elle un facteur de compétitivité de l'économie ?

- **Enjeux juridiques, financiers, fiscaux :** s'agit-il d'épargne, de crédit, d'assurance, de prévoyance au sens juridique de ces termes ? Le « compte attaché à la personne » est-il ancré dans la relation de travail ou au contraire est-il renvoyé à la sphère du droit privé civil ou commercial. Quelle est l'origine et le montant des ressources inscrites au compte individuel ? S'agit-il de ressources en temps et/ou en argent ? Quelle est alors la qualification juridique de ces ressources ? De quelles incitations fiscales les personnes titulaires d'un compte individuel de formation devront-elles bénéficier pour en renforcer l'attractivité ?

- **Enjeux pour le devenir du système actuel de formation, ses acteurs clefs, ses prestataires de service :**

Quels seront les effets de l'introduction « d'un germe mutagène de simplicité » sous la forme de la solvabilisation des personnes, par l'attribution à chacun d'un compte individuel sur les équilibres économiques, juridiques, financiers issus de bientôt 40 années de réformes successives ? Quel devenir pour le DIF ? Le CIF, le plan de formation des entreprises, l'assurance chômage-formation ? Le principe de libre choix de leur projet par les titulaires des comptes qui sous-tend la théorie de « la personne au centre », ne risque-t-il pas de réduire « le pouvoir sur la formation » de leurs salariés des entreprises, et plus largement la prescription pour autrui demeure-t-elle légitime ? Les financeurs publics soumis au code des marchés publics pourront-ils solvabiliser les personnes par voie de subvention sans contrevenir aux règles de la concurrence ? L'offre de formation saura-t-elle répondre à cette nouvelle forme de demande ?

4. Que le concept de « compte d'épargne formation » proposé par le rapport sénatorial devienne ou non une réalité en France, ce qui n'est pas acquis, son introduction dans le débat sur la réforme de la formation aura eu le mérite d'ouvrir une réflexion sur la cohérence et l'efficacité de notre système d'allocation des ressources dans le domaine de la formation tout au long de la vie.

II. La formation bien public, bien privé collectif, bien privé personnel

1. **La logique du « tiers payant » est le mode d'allocation des ressources prééminent aujourd'hui et sans doute le restera-t-elle.** En effet, la formation est un

bien public, financé par des ressources publiques au nom du principe de solidarité, un **bien privé collectif** financé par des ressources en provenance des entreprises et des travailleurs salariés et indépendants, un **bien privé personnel** concernant chaque individu quel que soit son statut. La volonté de placer « **la personne au centre** » de son parcours de formation ne veut pas dire que la formation se résume désormais à un bien privé personnel et que la charge de trouver les ressources adéquates incombe à la seule personne qui pourra acheter « sur le marché », qui y pourvoira, les prestations dont elle a besoin. Un tel raisonnement serait en contradiction avec l'observation des faits pour trois raisons au moins :

- Tout d'abord, parce que dans aucun pays au monde les formations technologiques et professionnelles qui nécessitent des investissements matériels et immatériels lourds (AFPA, métiers de l'industrie...) et beaucoup de matière d'œuvre (bâtiment) ne sont financées par les seuls usagers. Tout simplement parce qu'aucun investisseur ne s'est risqué sur ce terrain. Il sait que le retour d'investissement de long terme bénéficiera aux entreprises (compétitivité) et aux personnes (compétence, qualification) et qu'il ne pourra pas en faire supporter le coût à chaque usager. Seules des techniques d'allocation des ressources fondées sur la solidarité nationale et sur le principe de mutualisation par les entreprises et les salariés permettent d'assurer le financement des investissements. Il en résulte que **la cohabitation entre « tiers payant » et « comptes individuels » de formation est incontournable.**

- Le deuxième argument à l'appui de la thèse de l'impossibilité de transférer sur la seule personne la charge de la formation, considérée dans sa totalité comme un bien privé, découle de la nature même des prestations qu'il est convenu de nommer « formation ». En effet, la décision de financer tout ou partie d'une formation envisagée suppose que la personne concernée soit en mesure d'établir un projet individuel, d'inscrire la dimension temps dans sa propre réflexion, de s'informer et de s'orienter, de penser à la qualité de l'offre comme à la qualité et aux possibilités de transfert des résultats envisageables. C'est-à-dire qu'on ne saurait dissocier une recherche approfondie sur le financement de la formation tout au long de la vie d'une réflexion sur les dispositifs qui permettent l'accomplissement de toutes ces démarches, les dispositifs de formations eux-mêmes et toutes les prestations indispensables à l'élaboration d'un projet pertinent. Cet aspect « qualitatif » des choses indique aussi que la question des comptes d'épargne formation renvoie aux **prestations qualitatives d'accompagnement des projets et des parcours avant d'être une question de flux financiers.** C'est ce que les opérateurs financiers ont compris. Leur métier est de gérer d'abord des ressources financières et non des parcours individuels de formation. Or la rentabilité de la gestion des flux financiers générés par les comptes individuels de formation n'est pas au rendez-vous aujourd'hui, en raison notamment de ses faibles volumes.

- Le troisième argument peut être résumé dans une formule lapidaire « **qui paie décide** ». Que le salarié soit titulaire ou non d'un compte individuel éventuellement abondé par des ressources en provenance de l'entreprise, (compte épargne temps, DIF etc...), celle-ci revendiquera légitimement sa part de pouvoir sur la formation

(quelles priorités, pour quels salariés, à quelle périodicité etc...) car elle la considère comme un attribut du management (pouvoir de direction).

Il résulte de ce qui précède que les comptes individuels de formation ne sauraient devenir la technique dominante d'allocation des ressources. Elle devra être pensée en complément et en synergie avec les ressources en provenance de la solidarité nationale et de la mutualisation privée (entreprises). Celles-ci devront être conçues pour mieux prendre en compte la lame de fond de l'individualisation.

2. **La formation « bien public »** est financée aujourd'hui par le recours à diverses techniques : rémunération des stagiaires et bourses (secteur sanitaire et social), prestations de formation assurée par le tiers payant dans la procédure des marchés publics, et chèques formation. La contribution des usagers se concrétise sous la forme de ticket modérateur pour les bénéficiaires et sous la forme d'actions ne donnant pas lieu à rémunération.

Les usagers bénéficiaires de prestations relevant du « bien public » ne sont, en général, pas solvables (personnes en parcours d'insertion, demandeurs d'emploi non indemnisés, etc.). Leur faible niveau de qualification, acquis en formation initiale ne les prédispose pas à ouvrir un compte d'épargne pour un bien immatériel qui leur a été jusqu'ici inaccessible. Les techniques du crédit ou de l'assurance personnelle ne sont pas d'avantage adaptées. L'incitation fiscale est inopérante dès lors qu'ils ne sont pas assujettis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Seul est pertinent ici le concept de **service public de formation tout au long de la vie** fondée sur les critères classiques de la mission de service public : gratuité, accessibilité, pérennité...

Les ressources transférées aux usagers par certains Conseils Régionaux sous forme de « **chèque formation** » sont en réalité un faux semblant sans valeur juridique ni portée financière. Les chèques sans valeur faciale ont d'abord une « vertu éducative » pour ses bénéficiaires en montrant le coût des choses et en espérant une plus grande implication de leur part.

Autre chose serait d'instaurer au bénéfice des personnes sans qualification, un **droit opposable** à une collectivité publique à bénéficier d'une formation qualifiante (droit à la qualification différée). La collectivité publique concernée pourrait s'acquitter de sa créance par le transfert des ressources, nécessaires à la réalisation du projet de parcours d'insertion préalablement validé par une autorité publique, sur le compte individuel de formation ouvert pour chaque personne.

Pour les personnes pauvres en qualification et en ressources (non imposable à l'IRPP/impôt sur le revenu des personnes physiques), le concept de « compte d'épargne » n'a guère de sens. La formule des chèques formation a certes une valeur

pédagogique encourageant l'individualisation des parcours et l'implication des personnes, mais elle ne saurait être assimilée au concept de compte d'épargne formation.

En revanche, donner à toute personne issue du système scolaire sans qualification un droit opposable à une qualification différée aurait du sens. Toutes les personnes éligibles bénéficieraient de ressources et d'un accompagnement de la part d'une collectivité publique dans le cadre de sa mission de service public de formation tout au long de la vie.

3. La formation « **bien privé collectif** » c'est-à-dire celle mise en œuvre par les entreprises pour leur salariés, soit directement au sein de l'entreprise ou par l'intermédiaire des OPCA et de l'assurance chômage est la plus directement concernée par la réflexion sur les « comptes d'épargne formation ». C'est là que les perspectives de refondation des techniques d'allocation des ressources sont les plus nécessaires, et, si elles sont bien menées les plus prometteuses pour l'appétence à se former et pour la réduction des inégalités d'accès à la formation tout au long de la vie.

Au **plan conceptuel**, dès lors que l'on admet que la formation professionnelle des salariés n'est pas une fin en soi, mais un moyen parmi d'autres au service de leur professionnalisation, il faut aussi admettre que ce moyen est indissociable de la gestion globale des rapports de travail. Or, celle-ci ne relève pas à titre principal de l'Etat et de la fiscalité mais des parties au contrat individuel et collectif de travail qui se dotent, en toute autonomie, de moyens et de ressources nécessaires à l'atteinte de leurs objectifs. Cette façon d'aborder la question est d'autant plus urgente que l'**ANI (accord national interprofessionnel) du 5 décembre 2003, en mettant la personne au centre de la professionnalisation (entretiens, bilans, DIF, parcours...) n'a pas dans le même temps repensé la question de l'allocation ressource.**

La logique fiscale actuelle conçue pour « inciter » les entreprises à se préoccuper de formation, n'est pas en concordance avec la logique de « l'appétence » des personnes à se former pour garantir leur employabilité qui sous-tend l'ANI de 2003.

Alors que le concept d'investissement formation peut avoir un sens économique pour les entreprises, elle en a moins pour les personnes car le retour d'investissement, pour peu qu'il puisse être mesuré, n'est pas le même pour l'une et pour l'autre. En revanche, aussi bien les employeurs que les salariés sont concernés par les conséquences du **risque d'inemployabilité** auxquels ils sont exposés. Les deux parties ont un intérêt commun à prévenir la survenance de ce risque, perte de compétitivité pour l'entreprise, déqualification pour le salarié, en raison de l'accélération de l'obsolescence des connaissances et des compétences. A cet égard **l'incitation fiscale à affecter des ressources à la formation, faite à l'entreprise, pour utile qu'elle ait pu être n'est plus en cohérence avec le besoin d'assurer la couverture du risque d'inemployabilité des salariés, auxquels sont exposés aussi bien l'entreprise que le salarié.**

Au plan pratique (à condition de faire un pari sur la capacité des partenaires sociaux à assumer leur autonomie), la voie déjà ouverte par l'ANI de 2003 est celle de la **transmutation de la logique fiscale en logique conventionnelle**. Une cotisation sociale obligatoire, partagée entre l'employeur et le salarié, serait instituée par voie d'accord collectif agréé (sur le modèle de l'assurance chômage et des retraites complémentaires. Elle serait versée à des « institutions de garanties sociales » (article L.131-1 du Code du Travail, ancienne codification) que sont les FAF-OPCA-OPACIF, dont il conviendrait de redéfinir l'objet social et le dimensionnement. Sur ce régime conventionnel de base obligatoire, dont la stabilité et la pérennité sont assurés selon les mêmes techniques juridiques que celle des retraites complémentaires, et des institutions de prévoyance, pourrait se greffer des régimes collectifs, ou individuels complémentaires en fonction des besoins des branches, de l'interprofession, des territoires...

Faut-il alors supprimer l'obligation fiscale qui pèse sur les entreprises ? Oui, si de nouveaux mécanismes de financement conventionnels-assurantiels, en cohérence avec l'ANI de 2003 (individu acteur) sont inventés. Non, s'il s'agit de faire semblant de baisser les charges des entreprises.

Faut-il maintenir, à côté du régime conventionnel assurantiel, conçu pour prévenir le risque d'inemployabilité, un régime fiscal incitatif pour les entreprises à investir en formation (financement du Plan de formation) ? Oui.

III. Repenser la fiscalité de la formation

Si l'Etat veut vraiment placer la formation tout au long de la vie au rang d'une priorité nationale de long terme, en soutenant l'investissement immatériel dans la formation par les personnes et les entreprises, il doit user de son pouvoir régalien par excellence : la fiscalité. Nous n'aborderons pas ici la fiscalité de l'activité économique des prestataires de services de formation (qui est un autre sujet) mais celle qui concerne les personnes physiques et les entreprises dans leur rapport à la formation. L'enjeu en effet est d'accroître sur le moyen long terme le taux d'accès à la formation tout au long de la vie, facteur de croissance et de compétitivité dans l'économie du savoir. Deux constats majeurs peuvent être faits : la fiscalité n'encourage pas l'initiative individuelle à se former tout au long de la vie, elle n'encourage pas davantage les entreprises à investir dans la formation.

1. Une fiscalité incitative pour les personnes désirant s'engager dans des parcours de formation

Il n'existe pas aujourd'hui d'incitation fiscale directe significative pour l'individu au titre de l'impôt sur le revenu pour les personnes imposables alors même que le discours de la « personne au centre » co-responsable de sa propre employabilité est devenu la référence. Il n'existe pas davantage « d'impôt négatif » pour les personnes

non imposables, en général faiblement qualifiées. La pauvreté mesurée en terme de ressources se cumule avec la pauvreté mesurée en terme de niveau d'éducation et de qualification. Certes, les budgets de l'Etat et des régions affectées à la formation opèrent une redistribution en direction des personnes peu ou faiblement qualifiées qui par ailleurs prend la forme « pédagogique » de chèques-formation. Mais il n'y a là aucune incitation fiscale directe à se préoccuper de son employabilité.

Deux pistes peuvent ici être suggérées au ministère en charge des finances qui pour la première fois dans son histoire a aussi en charge la formation professionnelle.

- Incitation fiscale pour les personnes soumises à l'impôt sur les revenus

"Les sommes engagées pour sa formation sont des "dépenses effectuées en vue de l'acquisition ou de la conservation du revenu" (code général des impôts, article 13.1). Dans le cadre d'un revenu catégoriel (bénéfice non commerciaux, revenus fonciers, etc.) de telles dépenses viennent en déduction des recettes. Seul le net (l'excédent des produits sur les charges) est imposable.

Quant aux revenus salariaux, le principe est le même en droit, mais pas en fait. En effet, l'administration admet une déduction forfaitaire de 10%, ou bien une déduction aux frais réels, à concurrence des sommes nécessitées par la profession. Il s'agit donc de l'activité professionnelle en cours lors de l'année fiscale. Or les sommes dépensées pour la formation dans le cadre de son "employabilité" ont une vocation à long terme, éventuellement engagée en vue de l'exercice d'une autre activité professionnelle. La fiscalité devrait être conçue pour encourager les dépenses de formation comme un investissement pour l'avenir.

- Impôt négatif pour les personnes non soumises à l'IRPP

Les travailleurs non imposables à l'impôt sur le revenu sont également éligibles à la formation. Or ils ne peuvent pas bénéficier des allègements fiscaux. Il convient donc de leur accorder un crédit d'impôt correspondant pour toute dépense effective de formation.

La formation professionnelle tout au long de la vie s'inscrit parfaitement dans cette dynamique ; elle a notamment vocation à corriger les orientations scolaires, universitaires ou professionnelles initiales qui ne s'avèreraient pas en parfaite adéquation avec l'individu ou le marché du travail et à prévenir l'obsolescence des connaissances tout au long de la vie.

Le crédit d'impôt est en fait un investissement sur le capital humain, au même titre que les dépenses engagées pour l'enseignement ou la recherche. Le "retour sur investissement" sera plus rapide et sûr pour des personnes déjà engagées de la vie professionnelle.

2. Inventer une fiscalité plus incitative à l'investissement immatériel pour les entreprises

La participation obligatoire instituée par le titre V du Livre IX du code du Travail, ancienne codification (1,6% de la masse salariale brute) est l'expression financière du concours que chaque employeur apporte à l'obligation nationale de formation. En ce qui concerne sa nature, il est possible d'écarter la qualification d'impôt, de taxe parafiscale (aujourd'hui supprimée) ainsi que de cotisation sociale et de rémunération pour service rendu. La jurisprudence du Conseil constitutionnel s'applique en la matière, la participation obligatoire à la formation est qualifiée « d'imposition de toute nature ». La doctrine du droit fiscal précise : « 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 Loic Philip, Economica 2005). « Il s'agit d'une technique de réglementation autoritaire d'activités et de relations privées imposant des obligations pécuniaires sous forme d'affiliation forcée à des organismes privés sociaux ou professionnels d'intérêt général... ».

Les mérites de cette technique fiscale de financement de la formation par les entreprises sont considérables : elle a introduit une culture de la formation professionnelle dans les entreprises en particulier dans les PME, elle a contribué à l'émergence de professionnels de la formation, elle irrigue les pratiques du dialogue social dans l'entreprise (délibération du plan de formation avec les comités d'entreprise) elle est à l'origine du développement de la négociation collective et de la gestion paritaire dans les branches professionnelles et au niveau interprofessionnel. Le caractère fiscal de la contribution l'a mise à l'abri des aléas de la conjoncture économique et sociale et a entraîné un contrôle externe du bon usage des ressources par les pouvoirs publics. Les rigidités induites par la qualification fiscale de la ressource et le régime qui en découle (imputabilité, écrémage des excédents du FUP / Fonds unique de péréquation par l'Etat lorsqu'il est en manque de fonds...) sont contre-balancées par une certaine flexibilité de l'usage de cette ressource : professionnalisation, CIF, DIF, actions et parcours de formation, formations internes à l'entreprise, plan de formation, affectation par voie d'accord collectif ou par libre choix d'une partie des ressources à un OPCA ou un fonds d'assurance formation.

« Evaluation critique »

Pour aussi grands que puissent être les mérites de cette technique fiscale d'allocation de ressources à la formation, sa pertinence et son efficacité méritent d'être soumises à évaluation critique après près de 40 années de bons et loyaux services.

Trois questions au moins méritent d'être posées : est-elle incitative pour les personnes à se préoccuper de leur formation tout au long de la vie ? Stimulent-elle l'investissement immatériel dans la formation par les entreprises ? Est-elle en cohérence avec l'enracinement profond et durable de la formation comme objet de négociation collective, dans notre système de relation professionnelle ?

La réponse à la première question est de toute évidence négative. Cette contribution de nature fiscale n'a jamais été pensée pour inciter les personnes à se former. Elle s'adresse à l'entreprise qui est invitée à faire de la formation un objet de dialogue social à l'occasion de la définition de son plan de formation. Si le discours sur l'individu acteur doit devenir réalité, un système d'allocation des ressources en adéquation avec cet objectif doit être imaginé.

La réponse à la seconde question est sans doute plus mitigée. Elle est négative pour les entreprises d'une certaine taille qui sont au-delà de l'obligation légale et qui considèrent cette obligation comme une contrainte bureaucratique inutile. Elle doit être regardée comme une « contrainte positive » plutôt d'ailleurs qu'une incitation à investir, pour les PME/TPE pour lesquelles d'autres priorités l'emportent sur la formation. La contrainte devient positive en raison des prestations de services externes proposés par les FAF et les OPCA en contrepartie de l'affectation (libre ou obligatoire) de tout au partie de cette ressource à l'un de ces organismes paritaires.

La réponse à la troisième question serait plutôt négative, dès lors que les partenaires sociaux démontrent leur volonté et leur capacité à affirmer la prééminence du contrat collectif sur la loi dans le domaine spécifique de la formation professionnelle des salariés. Au nom du critère de cohérence la ressource de nature fiscale qui sous-tend toute la négociation sur la formation devrait rentrer dans le giron conventionnel de droit privé et prendre la qualification de cotisation sociale. Les partenaires sociaux eux-mêmes ont évoqué cette éventualité dans l'ANI du 5 décembre 2003.

3. La transmutation de l'obligation fiscale en obligation conventionnelle

L'objectif poursuivi par le passage d'une obligation fiscale à une obligation conventionnelle est de renforcer la capacité des partenaires sociaux à définir des orientations et des priorités en matière de formation professionnelle, par une plus grande autonomie dans la gestion des moyens qui sont affectés au développement d'actions de formation professionnelle continue.

Avantages du passage d'une obligation fiscale à une obligation conventionnelle :

- Affecter les ressources disponibles aussi bien aux actions collectives issues des plans de formation des entreprises, qu'aux parcours personnalisés des « salariés acteur », par l'abondement des comptes individuels de formation.

- Renforcer la responsabilité des partenaires sociaux dans la gestion des moyens affectés à la formation professionnelle continue.
- Donner la priorité au contrat par rapport à la loi en élargissant les dispositions conventionnelles actuelles portant sur la formation professionnelle continue des salariés des entreprises.
- Responsabiliser les partenaires sociaux en favorisant le développement de la négociation sur la formation au niveau interprofessionnel et au niveau des branches professionnelles.
- Permettre une meilleure articulation entre l'affectation des moyens financiers et les priorités définies par les branches professionnelles. Aujourd'hui les branches définissent les objectifs et les moyens de la formation, mais l'Etat reste maître de la ressource en raison de son origine fiscale.
- Favoriser la cohérence entre la formation des salariés et la formation des demandeurs d'emploi gérée par les partenaires sociaux, pour développer le principe de formation tout au long de la vie.
- Donner la responsabilité aux partenaires sociaux de définir les actions pouvant être considérée comme de la formation professionnelle continue en tenant compte de la diversification des modes de formation.
- Donner la possibilité de transférer aux partenaires sociaux le contrôle des dispositifs administratifs et financiers liés à la formation professionnelle continue.
- Simplifier la gestion de la formation pour les entreprises en remplaçant les déclarations fiscales actuelles par un rapport spécial du commissaire aux comptes ou de l'expert comptable.

Par la plus grande flexibilité inhérente au droit conventionnel elle permet une meilleure réponse aux besoins des entreprises, des personnes et des branches. Peut être réduite-t-elle l'inégalité d'accès à la formation persistante depuis plus de 30 ans. Elle permet la contribution des salariés ce qui n'est pas le cas de la qualification fiscale. Elle peut être pour partie mutualisée et pour partie affectée à des comptes individuels. La ressource peut être affectée aussi bien au financement d'actions demandées par les entreprises (plan de formation) que des actions demandées par les titulaires de compte d'épargne.

L'analyse de la négociation collective relative à la formation montre d'ailleurs des percées des ressources conventionnelles, au-delà de l'obligation légale et versées aux

FAF et aux OPCA. Sur un échantillon de 100 accords de branche relatifs à la formation étudiés en 2005 par Circé Consultants, 4,5 % des accords prévoient une part de financement conventionnel sous la forme d'accroissement du minimum légal aussi bien pour des entreprises de plus de 10 salariés que de moins de 10.

Pour le financement du DIF, l'accord de la métallurgie prévoit une contribution complémentaire de 0,10% imputable sur le 0,9%. Les deux accords « à défaut » des réseaux Agefos-PME et Opcareg/Ipco devenu Opcalia prévoient une contribution complémentaire volontaire dédiée au financement du DIF. Le dispositif Agefos-PME est entré dans une phase opérationnelle en 2008. On peut y voir les prémises d'un régime conventionnel d'assurance formation ainsi que du compte d'épargne formation puisque Agefos-PME gère pour les entreprises adhérentes à ce régime les « comptes individuels DIF » de leurs salariés.

Les difficultés du passage d'une obligation fiscale à une obligation conventionnelle ne doivent pas être sous estimées

- Nécessité de réécrire, dans un cadre conventionnel, de nombreuses dispositions actuellement d'ordre législatif et réglementaire portant sur les règles de collecte, l'assiette de la contribution formation, l'agrément des organismes paritaires agréés, les règles de fonctionnement de ces organismes, les sanctions applicables en cas de non respect de ces règles. Cette transcription devra éviter la production de règles aussi complexes que celles du livre IX du code du travail ;
- Mise en œuvre d'une procédure lourde et complexe de transfert aux partenaires sociaux de toute la gestion administrative et financière de la formation professionnelle continue. Cette procédure repose en effet sur plusieurs étapes : la signature par les partenaires sociaux d'un accord déterminant la nature conventionnelle de l'obligation formation et modifiant le cadre juridique actuel, l'adoption par l'Etat d'une loi créant un dispositif législatif autorisant l'agrément des accords nationaux et interprofessionnels sur la formation ;
- L'agrément de l'accord par l'Etat, au travers d'une procédure d'arrêté rendant obligatoire les dispositions de l'accord pour les employeurs (accord Sécurité Sociale) ;
- La conclusion d'accords de branche mettant en œuvre certaines dispositions de l'accord national interprofessionnel ;
- Prise en charge par les fonds de la formation professionnelle du coût du contrôle aujourd'hui réalisé sur fonds publics. Ce dispositif de contrôle des partenaires sociaux devra être d'autant plus fiable qu'ils auront l'entière responsabilité du contrôle des dispositions et des dispositifs mis en place par voie conventionnelle.

IV. Perspectives ouvertes par une nouvelle approche de l'allocation des ressources à la formation considérée comme un bien public, un bien privé collectif, un bien privé personnel, incitative à l'investissement immatériel de long terme, aussi bien pour les personnes que pour les entreprises.

Les ressources disponibles dont il faut optimiser l'usage sont constituées par le temps des personnes en formation, les ressources financières des entreprises et des ménages, les fonds publics redistribués. Une fiscalité incitative à l'investissement dans le capital humain pour les entreprises et à la prévention du risque d'inemployabilité pour les personnes est une condition déterminante pour atteindre l'objectif d'optimisation des ressources disponibles.

Le périmètre de la **formation bien public** englobe, pour toute personne quel que soit son statut, l'éducation permanente, l'accès aux savoirs de base tout au long de la vie, le droit opposable à la qualification différée, l'information et le conseil pour la construction d'un projet et d'un parcours visant l'insertion, la mobilité, la promotion sociale... Le temps est ici donné par les personnes, hors temps de travail, son coût est marginal. Les prestations sont prises en charge par les collectivités publiques (Région...) en charge d'une mission de service public. Les critères du service public (gratuité, accessibilité, pérennité...) sont la règle. La fiscalité des personnes physiques peut intervenir soit sous forme d'impôt négatif, soit sous forme de déductions sur l'IRPP selon le niveau de ressources des personnes.

Le périmètre de la formation « **bien privé collectif** » englobe la professionnalisation des travailleurs salariés et non salariés, la couverture du risque d'inemployabilité, ainsi que la compétitivité des entreprises.

La professionnalisation et le risque d'inemployabilité sont couverts par un régime assurantiel collectif et individuel fondé sur la négociation collective et la gestion paritaire (FAF-OPACIF...). Les travailleurs salariés y contribuent par une cotisation sociale et des apports en temps (compte épargne temps formation). Ils bénéficient d'une fiscalité incitative dans leurs démarches.

La formation au service de la compétitivité des entreprises (investissement immatériel) relève en premier lieu de la responsabilité de chaque entreprise en fonction de son marché, sa technologie ; elle est soutenue par une fiscalité propice à l'investissement immatériel (capital humain) qui reste à être inventée par la concertation ou la négociation des plans de formation (dialogue social) et pour les PME-TPE par l'accès à des fonds mutualisés gérés pour leur compte, par des prestataires auxquels ils externalisent tout ou partie de leur fonction formation (FAF-OPCA).

Le périmètre de la **formation bien privé personnel** recoupe largement bien public et bien privé collectif dès lors que les choix de la personne s'inscrivent dans les finalités de la formation résultant de l'intérêt général (bien public, mission de service public) ou de régime assurantiel. Le principe du libre choix est ici déterminant. Si l'on peut

travailler sous la contrainte, il n'en va pas de même pour la formation, c'est-à-dire l'acquisition de savoirs, savoirs faire et savoir être. Personne n'apprend contre son gré. Le seul moteur qui vaille est celui du désir d'apprendre (appétence...). Or, celui-ci se cultive d'abord en dehors du champ des contraintes avant de se développer pour des finalités économiques sociales et professionnelles. **Aussi, sophistiquées que soient les techniques d'allocation des ressources proposées aux personnes, elles ne susciteront pas par elles mêmes « l'appétence » pour la formation si celle-ci n'a pas été culturellement construite.**

Alors que faire ? Puisque la formation continue va à ceux qui sont déjà bien formés par le système éducatif, augmenter les performances de notre système éducatif afin de réduire le taux d'échec et de développer un rapport positif au savoir mais il s'agit là d'un enjeu qui dépasse notre propos. Que faire d'autre ? S'interroger sur la question de savoir pourquoi les pays scandinaves occupent la première place sur l'échelle du taux d'accès à la formation dans les pays de l'Union Européenne alors que la France se place au milieu du peloton ?

Avançons une hypothèse : cela ne tient pas à une plus « grande sophistication du système d'allocation des ressources mais plutôt à l'existence d'une pratique sociale largement répandue d'éducation permanente à l'initiative des collectivités locales et des acteurs de la société civile. **Il faut réinventer en France l'éducation permanente « non utilitaire » terreau de la formation à finalité professionnelle.**

Que faire d'autre encore ? **S'inspirer du modèle de gestion des temps sociaux des pays anglo-saxons d'où nous vient le concept de formation tout au long de la vie** (life long learning) dans lequel la perméabilité entre le système scolaire et l'enseignement supérieur est la règle pour les adultes alors qu'elle est l'exception dans notre système éducatif. Le déblocage de la VAE et l'encouragement à la reprise d'étude pour les adultes sont des clefs culturelles pour créer un environnement favorable à l'appétence pour la formation. La ressource déterminante pour la formation bien privé personnel est sans doute le temps. Non pas le temps utilitaire court de 20 heures de DIF à consommer dans l'année, mais 400 ou 1000 heures capitalisées sur un compte d'épargne temps formation attaché à chaque personne et mobilisable selon le principe de libre choix, à des moments clés de la trajectoire professionnelle de chacun.

Repenser un nouvel équilibre des « temps sociaux », c'est-à-dire optimiser la ressource la plus rare et la plus chère qui est le temps, et qui fasse sa place à la formation tout au long de la vie est tout aussi important que de s'interroger sur l'efficacité de l'allocation des ressources financières à court terme.

Avril 2008