



Chronique 177

Le prix de « la liberté de choisir son avenir professionnel »

Observations à propos d'un amendement du gouvernement relatif au financement du CPF et aux propositions des partenaires sociaux dans ce même domaine

Introduction

1. Alors que les partenaires sociaux venaient de remettre au gouvernement, à sa demande, 17 propositions relatives à l'évolution du système de formation professionnelle, dont plusieurs relatives au financement du CPF (voir annexe 1), ce même gouvernement a fait adopter dans le cadre de la procédure du 49.3 un abondement ayant pour effet de modifier non seulement la logique de financement, mais également la nature du CPF (Voir annexe 2). Le Conseil constitutionnel saisi par un groupe de députés au motif qu'il s'agissait d'un « cavalier budgétaire » a validé l'amendement sans pour autant porter de jugement sur sa pertinence. *"L'article 212 [du projet de loi de finances pour 2023] prévoit que le titulaire de droits inscrits sur un compte personnel de formation participe, sous certaines conditions, au financement de sa formation. Ces dispositions qui affectent directement les dépenses budgétaires de l'année et d'années ultérieures, trouvent leur place dans une loi de finances et ont été adoptées selon une procédure conforme à la Constitution"*, peut-on lire dans le communiqué du Conseil constitutionnel, diffusé jeudi 29 décembre 2022.

2. La concomitance de ces deux événements invite à s'interroger sur le fondement et la portée juridique de l'amendement du gouvernement relatif au financement du CPF (I), sur le fondement et la portée juridique des propositions de financement de la formation professionnelle par les partenaires sociaux (II) ainsi que sur la relativité du concept de paritarisme.

I. Fondements et portée juridique de l'amendement du gouvernement relatif au financement du CPF

3. Il est vrai qu'en modifiant substantiellement le financement du CPF par voie d'amendement, comme il vient de le faire, le gouvernement ne porte pas atteinte au principe juridique de l'autonomie contractuelle invoqué par les partenaires sociaux, et ceci d'autant

L'Innovation juridique au service de vos projets

moins que l'amendement a pour objet de modifier les conditions d'affectation de ressources de nature fiscale¹ qui ne relève d'aucune manière de la compétence des partenaires sociaux. En tout état de cause le droit d'amendement garanti par l'article 44 de la constitution ne saurait être subordonné à un accord préalable des partenaires sociaux². La loi, expression de la démocratie politique l'emporte sur l'accord national interprofessionnel expression de la démocratie sociale dans le domaine de la formation professionnelle comme dans tout autre.

4. Toutefois, une chose est la conformité juridique d'une procédure parlementaire, autre chose est le respect du contrat social inscrit au fronton du code du travail³ qui organise les relations entre les titulaires de la démocratie politique et de la démocratie sociale. Le non-respect de ce contrat (à l'initiative du ministère de l'Économie et des Finances) est d'autant plus choquant que le ministère du Travail avait invité les partenaires sociaux à lui faire des propositions relatives à la régulation du CPF dans le cadre d'une procédure de concertation, ce qui fut fait en temps et en heure. L'amendement du ministère de l'Économie et des Finances n'était justifié ni par l'urgence, ni par le souci de mettre en cohérence la lettre du texte avec sa finalité.

5. **Extrait de l'exposé des motifs** : « *Le présent amendement propose d'instaurer une participation du titulaire, quel que soit le montant de droits disponible sur son compte lorsque ce dernier les mobilise en vue de financer une action de formation, une validation des acquis de l'expérience (VAE) ou un bilan de compétences. Afin de tenir compte de toutes les situations et de ne pas pénaliser les titulaires de CPF qui ont le plus besoin d'une formation, seront exonérés de cette participation les demandeurs d'emploi et les salariés dans le cadre de projet co-construit avec leur employeur. Les modalités de mise en œuvre (taux de la participation, condition de sa possible prise en charge par niveau minimal d'abondement par l'employeur) seront précisées par décret en Conseil d'État.* »

6. Il en va de la loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel inspirée par Emmanuel Macron comme de la révolution culturelle inspirée par Mao Zedong. Après l'euphorie des « 1000 fleurs », arrive l'heure de la taille, que le développement fulgurant du CPF rend inévitable. L'exposé des motifs de l'amendement prend acte du succès quantitatif du CPF qui comptabilise, en cumulé depuis son ouverture, plus de 5 millions d'inscriptions en formation pour un coût pédagogique global de 6,7 milliards d'euros (engagés). Toutefois s'attaquer à la racine de cette croissance, qui bénéficie largement aux ouvriers et employés⁴, comme le fait l'amendement du gouvernement en subordonnant l'initiative individuelle à un reste à charge obligatoire permet de douter du professionnalisme du jardinier. Comme si une personne adulte n'était pas en capacité de choisir une formation correspondant à son intérêt professionnel. Rappelons que ce libre choix s'inscrit dans un cadre d'ores et déjà encadré par

¹. La qualification « contributions fiscales de toute nature » de la contribution due par les entreprises au titre de la formation professionnelle a été reconnue aussi bien par le conseil constitutionnel que le conseil d'État.

². L'article 44, alinéa premier, de la Constitution de 1958, dispose que « les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement », c'est-à-dire le droit de proposer des modifications à un texte (projet ou proposition de loi ou de résolution) dont est saisie une assemblée

³. **Article L1** « Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation. (...). Le présent article n'est pas applicable en cas d'urgence. »

⁴ Lire sur AEF info, « [2,1 millions de dossiers CPF ont été validés en 2021, soit deux fois plus qu'en 2020 \(Caisse des Dépôts\)](#) »

la loi. De même est prévue la possibilité pour le bénéficiaire d'y contribuer aussi bien en temps qu'en argent si cela s'avère nécessaire.

7. Cet amendement a fait l'objet de vives critiques. Celle d'Ivan Ricordeau secrétaire confédéral de la CFDT traduit l'opinion générale : Cette mesure « est contraire à l'esprit de la loi de 2018 et injuste. Elle viendra éloigner encore plus de la formation les salariés aux plus petites rémunérations et qui sont souvent celles et ceux qui y ont le moins accès." Elle "marque un renoncement clair à la liberté d'utilisation du CPF qui était mise en avant jusqu'alors. [...] C'est surtout une entaille à ce qu'est le CPF depuis qu'il a été construit par les partenaires sociaux : un dispositif à la main du salarié pour construire son parcours professionnel", Muriel Pénicaud ancienne ministre du Travail en charge de la réforme de 2018 a de son côté fustigé cet amendement⁵.

II. Fondements et portée juridique de La diversification des sources de financement proposée par le texte paritaire

8. À la différence de l'amendement du gouvernement qui met l'accent sur la seule contribution du titulaire du CPF, le texte des partenaires sociaux propose de diversifier et d'innover sans mettre en cause les fondements juridiques qui régissent cette matière depuis la loi du 5 septembre 2018.

9. Les signataires de « la contribution partagée » considèrent comme acquis la qualification et le régime fiscal de la contribution unique (qui représente 1,68 % de la masse salariale) ainsi que sa collecte par l'URSSAF, alors que les non-signataires la mettent en cause, notamment la CGT qui demande à la porter à 2,28 % (en remontant la contribution formation à son taux antérieur de 1,6 % de la masse salariale), mais aussi FO qui appelle également à son augmentation.

10. Si les signataires soulignent le succès quantitatif du CPF (ainsi que celui de l'apprentissage qui ne le fait pas l'objet de la présente chronique), ils reconnaissent la nécessité d'une régulation. Ainsi proposent-ils d'encadrer le CPF « *dans une volonté de cibler les usages tournés vers la professionnalisation pour clarifier les formations éligibles* ». Ils proposent par ailleurs d'accélérer la mise en œuvre opérationnelle des pratiques de codécision et de Co-investissement CPF, notamment celles prévues par accord collectif ; ils proposent d'instaurer un crédit d'impôt formation pour les entreprises pour les dépenses de co-investissement CPF prévues par accord de branche ou d'entreprise. Ils proposent aussi de considérer les dépenses formation des entreprises comme un investissement et ainsi de permettre leur amortissement comptable. Ils préconisent également le recours à un crédit d'impôt formation pour les actifs qui investiraient pour financer des actions de formation dans le cadre d'un parcours de transition professionnelle (PTP).

11. La principale innovation réside dans le recours au crédit d'impôt proposé, aussi bien au profit des entreprises que des particuliers. À la différence du « reste à charge obligatoire » institué par l'amendement du gouvernement, la technique du crédit d'impôt repose sur l'incitation. Elle est à cet égard cohérente avec la nature même de la formation car, faut-il le rappeler, « on ne forme pas une personne. Elle se forme si elle y trouve un intérêt » (Bertrand

⁵. Lire sur AEF info, « [Le reste à charge proposé sur le CPF "est une erreur sociale, économique et donc politique" \(Muriel Pénicaud au JDD\)](#) »

Schwartz). La même maxime vaut pour l'entreprise qui n'engagera des dépenses de formation au-delà des obligations légales et contractuelles que si elle y trouve un intérêt.

13. Le crédit d'impôt au bénéfice des entreprises est de nature à encourager le développement du co-investissement encadré par un accord collectif de branche ou d'entreprise, et par conséquent à contribuer à la diversification et au ciblage pertinent des ressources affectées à la formation. À cet égard, ce mécanisme n'est pas à confondre avec le crédit d'impôt institué dans les années 1980, qui s'était soldé par un échec. À cette époque, il n'existait pas de contribution unique intégralement collectée par l'URSSAF et réaffectée par France compétences. L'entreprise pouvait déclarer des dépenses imputables, ce qui de fait ne permettait pas au service du contrôle de distinguer les dépenses qui excédaient l'obligation légale qui, seules, pouvaient donner lieu à crédit d'impôt. Bref, dans le nouveau contexte juridique du financement de la formation par l'entreprise, la formule du crédit d'impôt, subordonné à l'existence d'un accord d'entreprise ou de branche ayant pour objet des formations éligibles au titre du CPF, est une proposition cohérente avec la diversité des besoins en compétences contribuant ainsi à la personnalisation des parcours professionnels.

14. En revanche, l'instauration d'un crédit d'impôt au bénéfice des particuliers trouve ses limites dans le fait que seuls 40 % des actifs soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques seraient en mesure de pouvoir en bénéficier. Cette proposition appelle par conséquent, à l'inverse d'un « reste à charge obligatoire » comme cela résulte de l'amendement du gouvernement, un abondement supplémentaire. Ce qui est déjà le cas pour les salariés faiblement qualifiés pour les personnes travaillant à temps partiel... à se demander si les rédacteurs de l'abondement ont pris la peine de lire les dispositions relatives au CPF dans le code du travail.

III. Relativité du concept de paritarisme

15. Le texte de la « contribution partagée » distingue « le paritarisme autonome », de celui qui se met « au service des politiques publiques ». Il marque une rupture avec la conception de la prééminence de l'accord interprofessionnel sur la loi qui prévalait jusqu'ici. Dès lors que le financement des droits des salariés et des obligations des employeurs repose, depuis 1971, sur une contribution de nature fiscale et non sur une cotisation sociale, le concept de paritarisme autonome qui prévaut par exemple pour les retraites complémentaires est dépourvu de fondement juridique au niveau national et interprofessionnel. Le paritarisme autonome pourrait gagner du terrain à condition que les branches professionnelles suivent les recommandations d'un accord-cadre interprofessionnel et instituent des contributions conventionnelles et/ou des abondements au CPF. Ni l'une ni l'autre de ces contributions n'ayant dans ce cas un caractère fiscal. La possibilité qui serait offerte aux entreprises de bénéficier d'un crédit d'impôt en contrepartie de contribution conventionnelle/et/ou d'abondements sur de nature contribueraient au développement du paritarisme autonome.

16. En revanche le concept « de paritarisme au service des politiques publiques » garde toute sa pertinence et s'applique aussi bien aux recommandations faites par les partenaires sociaux au législateur qu'à leur participation aux instances de gouvernance de la formation professionnelle (France compétences au niveau national, les Crefop au niveau régional ou encore les OPCO au niveau des branches professionnelles et au niveau interbranche). Toutefois, dans cette configuration, le pouvoir de décision appartient toujours « in fine » aux pouvoirs publics. À cet égard la proposition d'instituer au sein du conseil d'administration de

France compétences « une minorité de blocage » manque de pertinence. Cette technique juridique appartient à l'univers du droit des sociétés (SA, SARL...). Elle n'est pas recevable au sein d'un établissement public chargé de la régulation de fonds publics. Les membres du conseil d'administration de France compétences ne sont pas des actionnaires dont le droit de vote est indexé sur la valeur des actions détenues et leur nombre.

Conclusions

17. Le développement fulgurant que connaît le CPF est une bonne nouvelle. La création par un amendement du gouvernement d'un reste à charge obligatoire en est une mauvaise. Ce qu'une loi fait (mal), une autre loi peut le défaire.

Jean Marie Luttringer ; janvier 2023

ANNEXE 1

Les 17 propositions de la contribution partagée des partenaires sociaux

La "contribution paritaire" visant à faire évoluer la réforme de la formation professionnelle portée par la loi "Avenir professionnel" porte 17 propositions, réparties en quatre thématiques. En voici le détail :

Partie I – Inciter au dialogue social pour développer l’investissement dans les compétences

1. Accélérer la mise en œuvre opérationnelle des pratiques de codécision et de co-investissement CPF, notamment celles prévues par accord collectif ;
2. Instaurer, via la loi, d’un crédit d’impôt formation pour les entreprises pour les dépenses de co-investissement CPF prévues par accord de branche ou d’entreprise ;
3. Considérer les dépenses formation des entreprises comme un investissement et ainsi permettre leur amortissement comptable.

Partie II – Accompagner les entreprises et les salariés au plus près de leurs besoins

4. Promouvoir et valoriser les socles de compétences auprès de tous les publics ;
5. Conforter et professionnaliser les opérateurs du CEP ;
6. Faire du vade-mecum paritaire un outil numérique d’aide à la construction des plans de développement des compétences, confier sa diffusion à Certif’Pro mobiliser les Opco pour en assurer la promotion ;
7. Définir au niveau interprofessionnel un cadre simplifié, lisible et unifié en matière de transitions professionnelles pour sécuriser tant les salariés que les entreprises ;
8. Reverser le CPF mobilisé par les salariés dans le cadre d’un projet de transition professionnelle au budget des associations paritaires régionales Transitions Pro ;
9. Instaurer, via la loi, un crédit d’impôt formation pour les actifs qui investiraient pour financer des actions de formation dans le cadre d’un PTP.

Partie III – Réguler au service de la qualité et du financement du système

10. Retrouver, avec l’État et les Régions, des marges de manœuvre financières ;
11. Étudier des pistes de régulation et d’encadrement du CPF dans une volonté de cibler les usages tournés vers la professionnalisation pour clarifier les formations éligibles ;
12. Réallouer une partie des fonds du PIC au budget de France compétences au profit de la formation des salariés et des projets de transition professionnelle ;
13. Rationnaliser et stabiliser des procédures équitables d’enregistrement des certifications aux différents répertoires ;
14. Mettre en place une ligne budgétaire mutualisée pour contribuer au financement et à l’ingénierie du plan de développement des compétences des entreprises de 50 à 299 salariés.

Partie IV – Installer une gouvernance stratégique plus partagée

15. Créer un espace stratégique quadripartite pour définir une vision et des priorités à moyen-long terme, et des règles éthiques encadrant l’usage des bases de données constituées ;
16. Réviser les processus de décision au sein du conseil d’administration de France compétences, pour permettre à toutes les parties prenantes de participer et voter sur l’ensemble des affectations financières avec l’instauration d’une minorité de blocage ;
17. Harmoniser le fonctionnement des Crefop en tenant compte des spécificités de chaque branche professionnelle et des territoires et réaffirmer la légitimité des partenaires sociaux dans la définition et la mise en œuvre des priorités régionales.

ANNEXE 2

Texte de l'amendement au PLF 2023 déposé par le gouvernement pour prévoir l'instauration d'un système de régulation du CPF.

ARTICLE 49

Mission « Travail et emploi »

Rédiger ainsi cet article :

« Le chapitre III du titre II du livre III de la sixième partie du code du travail est ainsi modifié :

1° Le I de l'article L. 6323-4 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le titulaire participe au financement de la formation éligible dans les conditions fixées à l'article L. 6323-7 »

2° Il est rétabli un article L. 6323-7 ainsi rédigé :

« Art. L. 6323-7. – La participation mentionnée au I de l'article L. 6323-4 peut être proportionnelle au coût de la formation dans la limite d'un plafond ou fixée à une somme forfaitaire.

« La participation n'est pas due par les demandeurs d'emploi ni par les titulaires de compte dès lors que la formation fait l'objet d'un abondement prévu au 2° du II de l'article L. 6323-4.

« Les modalités de mise en œuvre du présent article, notamment les conditions dans lesquelles la participation peut être prise en charge par un tiers, sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le dispositif MonCompteFormation (MCF), permettant de mettre en relation directe l'offre et la demande de formation éligibles aux droits du compte personnel de formation (CPF) et de mobiliser ces mêmes droits pour s'inscrire en formation, est opérationnel depuis novembre 2019.

Ce dispositif comptabilise, en cumulé depuis son ouverture, plus de 5 millions d'inscriptions en formation pour un coût pédagogique global de 6,7 milliards d'euros (engagés).

Depuis 2022, les pouvoirs publics ont engagé des réflexions sur des modalités de bon fonctionnement de ce dispositif afin que les formations s'inscrivent dans un projet professionnel solide et participe à la montée en compétences ou en qualification des actifs. Le présent amendement propose d'instaurer une participation du titulaire, quel que soit le montant de droits disponible sur son compte lorsque ce dernier les mobilise en vue de financer une action de formation, une validation des acquis de l'expérience (VAE) ou un bilan de compétences.

Afin de tenir compte de toutes les situations et de ne pas pénaliser les titulaires de CPF qui ont le plus besoin d'une formation, seront exonérés de cette participation les demandeurs d'emploi et les salariés dans le cadre de projet co-construit avec leur employeur.

Les modalités de mise en œuvre (taux de la participation, condition de sa possible prise en charge par un tiers, niveau minimal d'abondement par l'employeur) seront précisées par décret en Conseil d'Etat.