

Les Fongecif ont 30 ans... et un « invité surprise », le compte personnel de formation.

1. « On ne forme pas les personnes, elles se forment si elles y ont intérêt. » Cette formule de Bertrand Schwartz s'applique parfaitement à l'activité des Fongecif. En effet depuis 30 ans plus d'un million de personnes ont trouvé intérêt à se former grâce au CIF, géré par les Fongecif, selon les règles du paritarisme. Les Fongecif ont échappé à la dérive adéquationniste de la formation, et à son instrumentalisation par les politiques de formation et d'emploi de court terme. L'intérêt à se former qu'exprime le CIF relève tout à la fois de la sphère de l'intime, tels que l'estime de soi, le rapport à la connaissance et au savoir, et de la sphère du social, tels que l'obtention d'une qualification reconnue qui confère une identité sociale, la nécessité d'une reconversion ou d'une évolution professionnelle, l'aspiration à la promotion sociale.... Aussi bien les chiffres que les témoignages des personnes qui ont bénéficié d'un CIF (voir les évaluations du Fpspp), attestent de la qualité de ce droit individuel géré collectivement, issu des textes fondateurs de 1966, 1970/1971 (accord interprofessionnel, loi sur la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente), avenant à l'accord interprofessionnel de 1982 suivi d'une loi en 1983.

2. Car le CIF est né trois fois. Une première fois par la loi n° 66-892 du 3 décembre 1966 d'orientation et de programme sur la formation professionnelle qui en a donné la définition juridique, une deuxième fois comme droit mythique (1970/1971), une troisième fois en 1983, comme droit concret géré par les partenaires sociaux au sein d'une structure paritaire dédiée, les Fongecif et les OPACIF (voir Patrick Guilloux « Le congé individuel de formation. Genèse et évolution d'un droit, 1966-1996. L'harmattan 1996). Entre-temps il a reçu la consécration de l'OIT en 1974 qui a adopté une convention et une recommandation relative « au congé éducation payé ». Mais il est resté, dans sa forme actuelle, une spécialité française. Plusieurs pays membres de l'OIT connaissent des congés dédiés à des formations à finalité culturelle, syndicales, civique..., de durée plus courte et non assortis des mécanismes de financement et du mode de gestion que connaît le CIF.

3. Le CIF mythique de 1970/ 71 a été accueilli par les organisations syndicales de salariés ainsi que par l'opinion comme les congés payés de 1936. Il était compris comme temps libéré du temps de travail contraint et subordonné en vue d'assouvir la soif de connaissance et d'émancipation grâce à la formation professionnelle continue et l'éducation permanente pour tous. C'était les 30 glorieuses et le plein-emploi, mai 68 et les accords de Grenelle n'étaient pas loin (« Le CNPF et les organisations syndicales (...) ont convenu également d'étudier les moyens permettant d'assurer avec le concours de l'État, la formation et le perfectionnement professionnels », point. 6).

Cependant, si le CIF mythique était ancré dans des valeurs, celles de la promotion sociale de la loi Debré de 1959 et celles portées par le mouvement social des années 68 et 70, il lui a manqué un financement et un instrument de gestion dédiés. Ni l'un ni l'autre n'étaient à la hauteur du mythe : les employeurs étaient tenus de financer des formations d'une durée maximum de 180 heures préalablement agréées par les commissions paritaires de l'emploi mises en place par les branches professionnelles, en application d'un accord interprofessionnel sur la sécurité de l'emploi de 1969. Les formations agréées l'étaient par référence à l'intérêt qu'elles représentaient pour les professions. La dimension interprofessionnelle du CIF conçu pour accompagner les transitions professionnelles à l'initiative du salarié, quel que soit le secteur choisi, n'était pas à l'ordre du jour à cette époque, notamment en raison de fortes tensions inhérentes à la structuration interne des partenaires sociaux entre branches et interprofession. Il en est résulté une mise en œuvre aléatoire du CIF qui est resté malingre et souffreteux jusqu'à sa troisième naissance.

4. La troisième naissance intervient en 1983 comme droit concret géré paritairement. C'est le CIF que nous connaissons aujourd'hui, fondée sur quatre piliers :

- Un droit à suspension du contrat de travail à des fins de formation, opposable (sous certaines conditions) à l'employeur, protégé par des dispositions juridiques d'ordre public.
- Le libre choix de la formation par le salarié en vue de l'autorisation d'absence.
- Le financement du projet de formation du salarié par le Fongecif, grâce à des fonds mutualisés, sous réserve de validation par le conseil de gestion paritaire.
- L'accompagnement du bénéficiaire de l'autorisation d'absence au titre du CIF par des prestations d'information et de conseil délivrées par le Fongecif ainsi que l'accès au bilan de compétences et à la VAE. Ce dernier pilier est venu consolider l'édifice progressivement entre 1983 et aujourd'hui.

Le CIF de 1983, géré par une institution paritaire dédiée, grâce à des ressources mutualisées, n'est pas né de père inconnu et il ne relève pas davantage de la génération spontanée. Il est né dès après l'alternance politique marquée par l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, à l'initiative de Marcel Rigout, l'un des ministres communistes du gouvernement, et unique ministre de plein exercice que la formation professionnelle ait jamais connu dans toute l'histoire de la République.

Dès 1982, Marcel Rigout a organisé une large concertation préparatoire à une réforme de la formation professionnelle, qui a débouché sur la négociation d'un avenant à l'accord interprofessionnel sur la formation instituant les Fongecif. En application de la théorie, toujours d'actualité, « de la loi négociée » cet avenant a reçu force obligatoire par la loi en 1983. Hommage soit rendu ici, à l'occasion des 30 ans des Fongecif à Marcel Rigout dont la clairvoyance politique et le pragmatisme ont rendue possible la naissance des Fongecif et des OPACIF.

Le CIF et la gestion paritaire de ressources mutualisées ainsi que l'information et le conseil sont désormais indissociablement liés. Sans gestion paritaire pas de CIF. Sans mutualisation et accompagnement du projet du bénéficiaire, pas davantage.

5. Le paritarisme, qui est l'un des piliers des Fongecif, s'inscrit dans l'histoire des idées politiques et sociales de la fin du XIXe siècle et du XXe siècle dans plusieurs pays européens dont l'Allemagne (voir JML Luttringer « Réflexions sur les spécificités du paritarisme de gestion dans le domaine de la formation professionnelle. » Droit social n° 12 décembre 2008), et bien plus tard la France où il est connu aujourd'hui comme une technique de gestion de « garanties sociales » telles que l'assurance-chômage, les retraites complémentaires, la formation professionnelle... issues de la négociation collective. Son fondement juridique se trouve dans l'article L. 2221-1 du code du travail qui stipule que « le droit des salariés à la négociation collective porte sur les salaires, l'emploi, les conditions de travail, la formation professionnelle et de leurs garanties sociales. Joseph Fontanet, défendant ce texte devant l'Assemblée nationale en juillet 1971, a indiqué que l'éducation permanente devait être considérée comme une garantie sociale relevant du droit des salariés à la négociation collective.

André Bergeron, ancien secrétaire général de la CGT-FO, l'un des créateurs de l'Unedic et son premier président, a donné du paritarisme dans les années 60 une définition qui l'inscrit bien dans l'histoire des idées politiques et sociales : « **Le paritarisme est un concept opposé à celui de la lutte des classes marxistes-léninistes. On y gère ensemble entre gens qui s'opposent par ailleurs** ». Par cette définition, il inscrit le paritarisme dans le **réformisme syndical** fondé sur le primat de la négociation collective. Cette option qui est aujourd'hui, peu ou prou, partagée par toutes les organisations syndicales de salariés représentatives, qui sont par ailleurs adhérentes à la confédération européenne des syndicats (CES) délibérément réformiste, était loin de l'être en 1970 et 1971 au moment de la naissance du congé individuel de formation.

Pour la CGT qui prônait la lutte des classes et attendait de la prise du pouvoir d'État par le Parti communiste la réponse à tous les problèmes économiques et sociaux, le paritarisme était synonyme de « collaboration de classe ». La toute jeune CFDT issue d'une scission avec la CFTC en 1964 rêvait d'autogestion, concept tout aussi incompatible avec celui de paritarisme que la lutte des classes. Quant à la CFTC fondée sur les valeurs chrétiennes, et à la CFE-CGC, syndicat catégoriel, qui ne représentent que des fractions minoritaires du mouvement syndical, leur existence est subordonnée à leur capacité à conclure des accords collectifs de travail, qui est elle-même subordonnée à leur représentativité. La gestion paritaire, tout en étant consubstantielle à leurs valeurs, est par conséquent une nécessité vitale pour elles, particulièrement pour la CFE-CGC qui n'aurait pas vu le jour sans la création d'un régime de retraite des cadres, gérée paritairement.

Aujourd'hui toutes ces organisations s'inscrivent dans la logique du réformisme syndical qui prône la négociation collective et le cas échéant la gestion paritaire de garanties sociales comme mode d'action privilégiée du mouvement syndical, en vue de défendre les intérêts de ses adhérents.

6. Les courants de pensée qui conduisent le patronat jusqu'au paritarisme sont plus divers : La réconciliation entre le capital et travail, exprimée notamment par le gaullisme social et portée par le patronat d'inspiration chrétienne, l'efficacité économique portée dans les années 70 par le patronat moderniste support « de la nouvelle société » de Jacques Chaban-Delmas soutenue par Jacques Delors , mais aussi le patronat de l'économie sociale et des professions agricoles familiales de la gestion coopérative et mutualiste à laquelle s'apparente la gestion paritaire, enfin le patronat pragmatique des PME/TPE pour lequel la formation est une prestation de service qui peut être rendue aux entreprises adhérentes de ces organisations dès lors qu'il est externalisé et mutualisé (CGPME, patronat du bâtiment...).

C'est à la gestion paritaire par les Fongecif et les OPACIF, paradoxalement instituée par un ministre communiste de la formation professionnelle, que le CIF doit d'être entré dans les usages des salariés et des entreprises, et d'avoir résisté à l'épreuve du temps. Le CIF et les Fongecif sont désormais des institutions implantées à l'interface du monde de la formation et de celui du travail, fondées sur des valeurs et des compromis qui leur confèrent force et potentialités de développement.

7. Cette vigueur et ses potentialités sont d'autant plus grandes que plusieurs centaines d'administrateurs, salariés et employeurs, gèrent ensemble et bénévolement cette voie d'accès à la formation grâce à des fonds mutualisés provenant des entreprises en vue d'une qualification, d'une reconversion, d'une évolution professionnelle, d'une promotion sociale... au bénéfice de près de 40 000 salariés chaque année. Ces administrateurs sont porteurs des valeurs et des orientations des organisations respectives qui les mandatent, mais ils ont aussi en commun un engagement personnel en faveur de la transmission des connaissances des savoirs et de la promotion professionnelle et sociale qui les caractérise et les distingue d'administrateurs qui gèrent des flux financiers, des procédures plus abstraites, dans d'autres institutions gestionnaires de garanties sociales (retraite complémentaire, prévoyance, assurance-chômage, voire OPCA...). Le fait de gérer des dossiers qui retracent des parcours de vie de « vraies » personnes, confère sa singularité à ce mandat de gestion paritaire. (Voir Sébastien Boterdael et Pierre Henri Laurent « portrait des administrateurs d'OPCA et d'OPACIF » supplément numéro 1434 du 22 février 2010. La semaine sociale Lamy consacrée au « Sens et valeur ajoutée du paritarisme dans la formation professionnelle ».)

8. La mutualisation, deuxième pilier des Fongecif est, comme l'est le paritarisme, une technique de gestion porteuse de valeurs, celle de la solidarité : « Chacun donne en fonction de ses moyens et reçoit en fonction de ses besoins ». Si les ressources, de l'ordre d'un milliard d'euros gérées chaque année par les Fongecif (et les OPACIF) l'étaient selon une logique bancaire, ou de capitalisation, les 20 millions de salariés du secteur privé potentiellement bénéficiaires, percevraient chacun annuellement de l'ordre de 50 €. Soit 2 000 € sur une vie active de 40 ans, ce qui représente 1/10e du coût moyen d'un CIF. Bref, sans mutualisation pas de congé individuel de formation. La question est alors de savoir si l'efficacité du modèle économique de la mutualisation sur lequel repose aujourd'hui le CIF est optimale, c'est-à-dire si tous reçoivent « en fonction de leurs besoins » et si tous donnent « en fonction de leurs moyens » et en dernier ressort, si le projet de formation du salarié, financé par le Fongecif est pertinent eu égard au référentiel qui est celui du CIF.

À la question de savoir si chacun reçoit en fonction de ses besoins, s'agissant du CIF, nous disposons d'un indicateur fiable et d'un angle mort. L'indicateur fiable, à savoir le nombre de projets CIF ayant fait l'objet d'un accompagnement, considérés comme pertinents et de qualité par les instances paritaires des Fongecif, mais cependant refusés par manque de ressources, est estimé à la moitié des projets présentés. L'angle mort est constitué par les besoins non exprimés d'une population potentiellement concernée par le CIF. Il est évident qu'un grand nombre de personnes potentiellement bénéficiaires n'en auront pas l'usage au cours de leur vie professionnelle, tout simplement parce que leur niveau de formation initiale est suffisant pour leur permettre de faire face aux évolutions de leur métier et/ou parce que l'organisation du travail dans laquelle s'inscrit leur activité est elle-même formatrice, ou encore parce que d'autres opportunités de formation s'offrent à elles.

L'angle mort constitué par la demande potentielle de CIF non exprimée pourrait sans doute être exploré grâce aux techniques actuarielles utilisées par les organismes d'assurance de prévoyance et les mutuelles. Pour une population donnée, dans une région donnée, les techniques actuarielles devraient permettre d'évaluer la probabilité de demande de CIF compte tenu de ses paramètres juridiques et financiers. Sur la base de cette information, le modèle économique du CIF pourrait être repensé.

9. Et voici qu'un objet juridique non (encore) identifié, le Compte personnel de formation (CPF), vient s'inviter aux festivités du 30^e anniversaire des Fongecif (qui est aussi le 47^e du CIF). Il s'agit d'une nouvelle voie d'accès à la formation a vocation universelle, qui a pour finalité la qualification, attaché à la personne indépendamment de son statut, dont l'usage nécessite l'accord express de son titulaire, dont les ressources encore incertaines à ce jour, relèvent davantage de la capitalisation (1) que de la mutualisation, dont l'institution gestionnaire demeure également inconnue à ce jour. Les conditions de la mise en œuvre opérationnelle du CPF créé par l'ANI du 11 janvier 2013 sur la sécurisation de l'emploi et transposé dans la loi du 14 juin 2013 sont en effet actuellement débattues dans le cadre de la négociation interprofessionnelle sur la formation et le groupe de concertation quadripartite piloté par Jean-Marie Marx, DG de l'APEC.

Le CPF et le CIF ont-ils vocation à cohabiter ? Le CIF a-t-il vocation à se régénérer en absorbant le CPF ?, À l'inverse le CPF préfigure-t-il l'avenir du CIF sur le long terme ?

Le texte d'entrée en négociation proposé par le Medef, aussi bien dans sa première que dans sa seconde version, fournit quelques indications sur une possible cohabitation entre le CIF et le compte personnel de formation, (par ailleurs souhaitée par Michel Sapin ministre du travail « conforter le CIF et supprimer le DIF ») : le CIF ainsi que le CPF sont dédiés à l'évolution et à la promotion professionnelle relevant de la responsabilité du salarié (article 2). Les deux ont pour objectif des formations qualifiantes ; le compte personnel de formation, comme le CIF peut être utilisé sur le temps de travail sous réserve d'un accord de l'employeur, mais également librement hors temps de travail s'agissant du CPF ; alors que le projet de formation finançable dans le cadre du CIF nécessite une validation par le conseil de gestion paritaire des Fongecif et OPACIF, le projet finançable au titre du CPF est subordonné au choix effectué par le titulaire du compte sur une liste établie par les CPNE de branche, ou des structures interprofessionnelles au niveau territorial, ou une liste nationale établie par les partenaires sociaux « représentatifs » sur la base du RNCP (Répertoire national des certifications professionnelles). Les ressources affectées au financement d'un CIF proviennent de la mutualisation, alors que celles affectées au financement du compte personnel de formation proviennent d'une dotation initiale faite par l'employeur et d'abondements aléatoires de l'employeur lui-même, une collectivité publique, ou des bénéficiaires du compte.

En l'état actuel du processus de réforme qui vient de s'engager (le 24 septembre... fin programmée le 12 décembre...) deux critères distinctifs permettent de caractériser le CIF et le CPF. Alors que le CIF repose sur la mutualisation et une gestion paritaire dédiée, le CPF repose sur la capitalisation et une gestion plus éclatée.

Le modèle économique du compte personnel de formation tel qu'il est esquissé à ce jour, fondé sur la capitalisation, ne permettra sans doute pas d'assurer le financement de la formation qualifiante qui est affirmée comme sa finalité, par hypothèse relativement longues et chères. Dans les quelques pays européens, et de l'OCDE, ou le concept de compte personnel de formation a fait

une percée, il est demeuré marginal et considéré davantage comme un moyen d'impliquer de motiver les personnes (effet levier), que de financer des formations qualifiantes lourdes. Il faut par ailleurs remarquer que dans aucun de ces pays n'existe de congé individuel de formation comparable au nôtre.

Un compte personnel de formation sans financement pérenne et sans institution gestionnaire dédiés est exposé aux mêmes risques que ceux que le CIF a connus entre 1971 et 1983 à savoir une existence précaire. Si le modèle économique fondé sur la capitalisation et l'épargne, qui est en germe dans le CPF, devait peu à peu s'imposer, des opérateurs économiques autres que les institutions gestionnaires d'une garantie sociale que sont les Fongecif et les OPACIF pourraient trouver intérêt à en assurer la gestion (banques, assurances, organismes de prévoyance, caisses de retraites...). Encore faudrait-il que la rentabilité du modèle économique soit établie ce qui pour l'heure n'est pas le cas.

10. Conclusion : changeons-nous d'époque ?

Un gouvernement de gauche a consolidé en 1983 le CIF comme un droit individuel, garanti collectivement, ancré dans notre histoire sociale, et dont l'effectivité est assurée depuis lors par le recours à la mutualisation et une gestion paritaire dédiée. Au cours de ces trois décennies ce droit a connu des tentatives de déstabilisation auxquelles il a survécu. Les évaluations auxquelles il a donné lieu reconnaissent son adéquation à une partie de la demande sociale de formation, en même temps que son impact quantitatif trop limité et l'insuffisance des ressources dont il dispose. Sa pertinence est incontestée, ses potentialités sont avérées et son efficience ne demande qu'à être augmentée. (Rationalisation au niveau du réseau des 25 Fongecif des fonctions de back office, -collecte et fonctions supports-, renforcement des fonctions de front office au niveau de chaque Fongecif).

En 2013, un autre gouvernement de gauche préconise la création d'un compte personnel de formation (CPF), qui ressemble à bien des égards au CIF, mais qui s'en distingue par sa vocation « universaliste », et par le fait qu'il est fondé sur la capitalisation, (1) pour l'heure sans dispositif de financement et de gestion dédiés, et doté de ressources pérennes insuffisantes en volume, pour assurer le financement de sa finalité, à savoir la formation qualifiante.

Certes, la mutualisation et la capitalisation peuvent cohabiter comme le montre l'exemple de la prévoyance collective et individuelle. Cependant, l'introduction « du germe mutagène » de capitalisation dans notre système de formation dont le financement est fondé sur la mutualisation et les tiers payants, (entreprises, OPCA, Pôle emploi, Conseils régionaux...) entraînera vraisemblablement, un accroissement de la contribution des ménages, sous la forme insidieuse « d'un reste à charge », équivalent d'une sorte de ticket modérateur ce qui est déjà le cas aujourd'hui, et qui est mal appréhendé par la statistique. Alors qu'il y a précisément lieu, non pas de modérer, mais de stimuler l'appétence.

Mais il est également vraisemblable que l'introduction du principe de capitalisation encourage le recours à l'épargne, (en temps ou en argent), par les ménages, pour le financement de leur propre formation tout au long de la vie, considérée comme un investissement immatériel, pour peu qu'elle soit encouragée par une fiscalité incitative. Ce qui n'est pas le cas aujourd'hui en France à l'inverse de l'Allemagne. Et qui serait une évolution hautement souhaitable, dès lors que serait respecté un principe de proportionnalité entre mutualisation et capitalisation de nature à garantir pour chacun,

quelles que soient ses ressources, l'égalité d'accès à la formation tout au long de la vie. Car, à l'inverse de la maladie, de la vieillesse, du chômage, dont le fait générateur échappe au choix des personnes, les personnes se formeront « si elles y ont intérêt ». Et, si elles en ont les moyens l'expérience montre qu'elles contribueront naturellement au financement de leur formation.

Le CPF, invité surprise « aux 30 ans des Fongecif » se présente sous les apparences d'un membre de la famille, en quelque sorte comme un petit frère du CIF. Il peut, soit contribuer au développement de la famille comme force d'appoint, (effet levier) sous réserve que dans le même temps le CIF soit consolidé et son développement assuré, soit y prendre progressivement le pouvoir par la puissance de la logique du « germe mutagène » de capitalisation non encadrée. Ce qui était, rappelons-le le scénario du compte épargne formation proposé par Nicolas Sarkozy. Dans cette hypothèse le compte personnel de formation absorberait progressivement le CIF. Le mythe fondateur de Caïn et d'Abel se rejouerait dans l'univers de la formation tout au long de la vie.

Mais il est sans doute possible de réformer le financement de la formation, sans le recours au meurtre rituel, en affichant clairement le choix politique de l'instillation d'une dose de capitalisation dans un système qui restera fondé pour l'essentiel sur la mutualisation et sur la logique « de tiers payant ».

Jean-Marie Luttringer.

1. Capitalisation : technique pouvant être utilisée en matière de sécurité sociale, (notamment pour l'organisation financière des régimes de retraite) et consistant à déposer les cotisations versées par chaque assuré ou par son employeur, à un compte ouvert à son nom afin de constituer, avec ces sommes et les intérêts produits, un capital qui sera le moment venu transformé en pension. S'oppose à la « répartition ». Gérard Cornu vocabulaire juridique, PUF 2009