

La fabrique des OPCA 10 : les Fongecif, un Trésor est caché dedans

Écrit par Jean-Marie Luttringer, Jean-Pierre Willems, publié le 6 mai 2011

« La réforme a oublié les Fongecif et les Opacif, or un trésor est caché dedans », affirment Jean-Marie Luttringer et Jean-Pierre Willems dans leur nouvelle analyse publiée sur le Club AEF, dixième chronique du cycle consacré à « la fabrique des OPCA ». Avec l'expérience acquise depuis quarante ans, les Fongecif et Opacif sont les structures les mieux à même de placer l'individu au centre des dispositifs de formation et d'accompagnement quel que soit leur statut, estiment les deux juristes. Cette ambition était un des objectifs initiaux de la dernière réforme de la formation professionnelle. Mais, pour l'heure, il n'a connu « aucune traduction significative ». Au contraire, « l'accroissement du seuil de collecte de 15 millions à 100 millions d'euros pour des raisons supposées d'efficacité de gestion, est devenu l'alpha et l'oméga d'une réforme réussie ».

Thème associé :

Formation professionnelle

En effet, même si les OPCA ont vu leurs missions élargies par la réforme de la formation professionnelle, c'est à partir d'une logique financière que se sont structurées les nouvelles règles. Dès que les regroupements seront opérés, il sera temps de s'intéresser à la dimension sociale des OPCA, leurs véritables objectifs et finalités, dont l'argent n'est qu'un moyen. Dans ce contexte, les FONGECIF et OPACIF n'ont pas été la cible principale des pouvoirs publics. Au contraire, ils devraient voir leur action soutenue par le FPSPP, inscrite dans le nouveau Service Public d'Orientation et reconnue comme celle qui peut le mieux accompagner les démarches des « individus acteurs ». Ces acquis peuvent être amplifiés et valorisés, à condition que les débats qui ne manqueront pas de prendre corps à l'occasion des prochaines échéances électorales, ne fassent pas de la logique financière un point de départ, mais s'intéressent aux objectifs sociaux dont les FONGECIF et OPACIF pourraient être porteurs. L'ingénierie financière devrait en découler assez naturellement.

1. La réforme a oublié les Fongecif et les OPACIF, or un trésor est caché dedans...

Les Fongecif sont des OPCA, c'est-à-dire des organismes paritaires collecteurs agréés au titre de la collecte et de la gestion d'une contribution de nature fiscale affectée au financement du congé individuel de formation du bilan de compétences de la VAE. À ce titre, ils sont soumis à la procédure de renouvellement de leur agrément. Cependant, le critère d'agrément déterminant d'un seuil de collecte de 100 millions d'euros ne leur est pas applicable de sorte que leur existence n'est pas en cause et qu'ils ne sont soumis à aucun mouvement obligatoire de regroupement. Les 25 Fongecif implantés au niveau interprofessionnel régional continueront d'exister alors que leur seuil de collecte varie de 2 millions d'euros pour le plus petit d'entre eux, à 228 millions d'euros pour le plus important. Les OPCA hors champ agréés au titre du CIF (OPACIF) - UNIFORMATION,

UNIFAF, le FAFSEA, le FAFTT, OPCA 2, AFDAS, HABITAT FORMATION, FAF SECURITE SOCIALE - poursuivront leur activité au titre du congé individuel de formation. Les quatre Agecif des entreprises publiques, SNCF, RATP, Banque de France, IEG (EDF-GDF...) qui ne relèvent pas du champ de l'ANI et donc des Fongecif ont décidé de se regrouper en une Agecif commune qui regroupera 360 000 salariés pour une collecte de l'ordre de 30 millions d'euros soit la même taille du point de vue de la collecte que le Fongecif PACA ou celui de Nord-Pas-de-Calais. L'Agecif du Crédit agricole rejoindra sans doute le réseau des Fongecif de droit commun.

Les préconisations du rapport de l'IGAS relative aux Fongecif, notamment celles relatives au regroupement dans une structure unique, n'ont pas été reprises par la loi comme elles l'ont été pour les OPCA (1). Cependant les partenaires sociaux du champ réunis au sein du CPNFP ont pris en compte la critique de disparités régionales des conditions de prise en charge du CIF par les Fongecif, et ont engagé un travail d'harmonisation de ces règles désormais applicables aux Fongecif (2).

La réforme qui s'est concentrée sur le seuil de collecte, les performances de gestion, le développement des prestations de services des OPCA à destination des entreprises (voir la fabrique des OPCA numéro 1 à 9), a laissé de façon paradoxale les Fongecif sur le bord du chemin. En effet, dans la division des tâches entre OPCA et Fongecif ce sont ces derniers qui ont en charge les fameux « individus acteurs » c'est-à-dire les personnes indépendamment d'un lien de subordination avec l'employeur. À en croire le Président de la République, c'était l'individu acteur titulaire d'un compte individuel de formation, affranchi des complexités et du corporatisme d'un système de droit collectif « à bout de souffle et à la dérive » qui devait être placé au coeur de la réforme. On sait ce qu'il en advint. Le compte individuel de formation n'a connu aucune traduction concrète. La réforme devait également donner une traduction concrète et opérationnelle au droit à la formation différée conçue pour les personnes sorties du système de formation initiale sans qualification. Là encore le concept attend sa traduction opérationnelle.

Enfin, la réforme devait trouver un équilibre entre les politiques de formation de branche, et les politiques interprofessionnelles et territoriales. Les premières accompagnant l'accès à la qualification, le développement des compétences et de la professionnalisation des salariés, les secondes les mobilités professionnelles et interprofessionnelles au niveau territorial. Là encore la réforme s'est soldée par un échec. En réalité, l'accroissement du seuil de collecte de 15 millions à 100 millions d'euros pour des raisons supposées d'efficacité de gestion, était devenu l'alpha et l'oméga d'une réforme réussie. Le rattachement malheureux de la formation au

Ministère des finances explique pour partie cette dérive. Le débat de fond sur la manière de placer la personne au centre des dispositifs, pourtant inscrit dans la loi, n'a en conséquence connu aucune traduction significative : « la formation vise à permettre à chaque personne indépendamment de son statut d'acquérir et d'actualiser des connaissances et des compétences favorisant son évolution professionnelle ainsi que de progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle » article L 6111-1 code du travail. Seule la portabilité symbolique du DIF et une réaffirmation de l'intervention des OPCA en direction de la formation des demandeurs d'emploi, répondent à cet objectif.

Et pourtant, s'il y a des structures dans le paysage français de la formation professionnelle en capacité d'accompagner chaque personne, indépendamment de son statut, dans l'élaboration d'un projet professionnel et de formation, de mettre la formation au service de la mobilité interprofessionnelle au niveau territorial, de proposer une réponse à la mise en oeuvre du droit à la formation différée, ou encore de favoriser le développement du concept de compte individuel de formation, ce sont bien les Fongecif. Un trésor est caché dedans (3), patiemment entretenu et valorisé depuis près de 40 ans, constitué de droits robustes et compréhensibles par chacun, tels que le congé individuel de formation, le bilan de compétences ou la validation des acquis de l'expérience (VAE), gérés dans la proximité régionale par des partenaires sociaux acquis aux valeurs de la promotion sociale à laquelle la formation tout au long de la vie, à l'initiative individuelle, contribue. (Voir enquête Lamy social.).

Il ne tient qu'aux futurs réformateurs de la formation de s'en saisir, ce qu'ils ne manqueront pas de faire à l'occasion des prochaines échéances électorales. Il faut souhaiter qu'ils ne reproduisent pas les erreurs de la dernière réforme, c'est-à-dire la prééminence d'une rationalité financière et gestionnaire sur la rationalité sociale, et la prééminence du choix idéologique a priori, sur la prise en compte des enseignements de l'expérience inscrite dans la durée.

La recherche d'une convergence entre le CIF et le compte individuel de formation, portée par les Fongecif, pourrait constituer l'axe de cette future réforme. À condition d'engager un travail de clarification préalable du concept de compte individuel de formation.

2. Pour une remise sur le métier du concept de compte individuel de formation.

Au cours des années 90, de multiples projets ont vu le jour en France et en Europe, dont la finalité affichée était de rendre l'individu « acteur de sa propre formation », par

l'ouverture d'un compte individuel de formation permettant de solvabiliser la demande individuelle et de s'affranchir du droit collectif en la matière. La réforme de la formation engagée par le président de la République en 2008 reposait intégralement sur le paradigme de l'individu acteur titulaire d'un compte individuel de formation lui permettant de solvabiliser ses besoins en la matière.

De ce projet, il ne reste rien dans le droit positif issu de la réforme. Aucun pays européen n'a d'ailleurs réussi à structurer l'accès à la formation tout au long de la vie et son financement autour du concept de compte individuel de formation, même si l'on peut identifier de ci de là quelques expériences parcellaires. L'expérience montre donc que la substitution intégrale d'un compte individuel de formation aux mécanismes collectifs d'accès des salariés à la formation, conduit à une impasse. (Voir ouvrage DEMOS « Opportunité et faisabilité d'un compte d'épargne formation » sous la direction de Jean Marie Luttringer. Édition DEMOS 2008).

Cet échec s'explique par une double erreur d'analyse, d'une part le compte individuel de formation considéré comme une clé universelle d'accès à la formation ne correspond à aucun modèle économique de marché viable, et d'autre part le fait de disposer de ressources pour accéder à la formation ne déclenche pas nécessairement une « appétence » pour la formation de la part des personnes potentiellement concernées. Ce processus n'est pas un acte d'achat d'une prestation banale à l'image de l'achat d'un bien matériel, il s'agit d'un bien immatériel qui requiert avant l'acte d'achat à proprement parler un cheminement complexe de construction d'un parcours d'évolution professionnelle singulier pour chaque personne et dans lequel la formation tient certes une place déterminante mais relative. Lorsqu'une personne est en situation d'arbitrer d'une part, entre l'acquisition d'un bien matériel, ou l'affectation du temps et des moyens financiers disponibles à des loisirs, et d'autre part à la formation, celle-ci arrivera en général en dernier. Sauf dans les cas où elle permet de prévenir un risque certain (déclassement social, déqualification, absence de perspectives d'évolution professionnelle...) et lorsqu'elle repose sur un projet crédible, construit avec l'appui d'un tiers.

Mais, si le compte individuel de formation ne saurait devenir le sésame donnant accès à toute formation pour répondre à la diversité des préoccupations des personnes, il pourrait utilement trouver sa place comme mécanisme complémentaire aux mécanismes collectifs existants. La question est alors de savoir quels objectifs spécifiques lui attribuer, comment le construire au plan juridique et financier, comment le dimensionner comparativement aux autres voies d'accès à ces objectifs. Cependant, quelle que soit l'option choisie, il est impossible de construire de manière opérationnelle un compte individuel de formation sans s'être interrogé au préalable sur son fondement

juridique conceptuel. Le fondement retenu en effet sera déterminant aussi bien pour l'organisation juridique que pour le financement. S'agit-il d'inviter le salarié à « épargner » à des fins de formation, s'agit-il de faciliter « l'accès au crédit formation » s'agit-il de lui proposer « une assurance individuelle » au titre de la formation, ou encore s'agit-il de créer un régime « de prévoyance individuelle » ? Selon que l'on retiendra la qualification juridique d'épargne, de crédit, d'assurance ou de prévoyance, il en découlera un régime juridique, fiscal, social, de droit de la concurrence, spécifiques à chacune de ces qualifications juridiques, elles-mêmes porteuses d'un modèle économique et idéologique. Le crédit, l'épargne, l'assurance, s'inscrivent dans une logique de marchés solvables. Ni les concepts de deuxième chance ou de droit à la formation différée, ni de droit à la qualification, à l'évolution et à la promotion professionnelle ne sont consubstantiellement liés à ces concepts de marché. D'ailleurs, si le compte individuel de formation correspondait à un modèle économique rentable, il y a bien longtemps que les organismes bancaires et d'assurance auraient mis des produits sur le marché.

Les seuls produits qui existent aujourd'hui sont des crédits destinés à des étudiants de grandes écoles pour lesquels le retour d'investissement est assuré pour le prêteur. Restent les concepts de « garanties sociales » qui d'ailleurs constituent l'un des domaines de compétence « du droit des salariés à la négociation collective » et celui de prévoyance individuelle ou collective.

3. Compatibilité entre le congé individuel de formation et le compte individuel de formation.

Au plan juridique théorique cette compatibilité ne fait pas de doute, il suffit pour s'en convaincre de relire l'article L. 6111-1 du Code du travail cité plus haut.

La consécration de l'initiative individuelle et le droit à l'évolution professionnelle sont des finalités communes au compte individuel de formation et au congé individuel de formation. Les pratiques de gestion du congé individuel de formation, telles qu'elles se sont développées ces dernières années au sein des Fongecif, ont conduit à valoriser le conseil aux salariés porteurs de projets. Cette fonction déterminante pour la réussite d'un CIF le sera tout autant pour la réussite d'un projet de formation financé grâce aux ressources d'un compte individuel. L'essentiel par conséquent les rassemble : la finalité, l'initiative individuelle et le projet. Seules les distinguent l'origine des ressources et l'ingénierie financière. Ce qui n'est pas la moindre différence, mais qui est d'ordre juridique et gestionnaire, et qui peut par conséquent, si la volonté politique existe, être dépassée sans difficulté majeure.

Au plan juridique, le concept de compte individuel de formation n'a de sens que s'il appartient à chaque personne individuellement. Si l'on se place dans la perspective de la négociation collective d'une garantie sociale, et que l'on écarte la qualification de crédit ou d'assurance, une part des ressources affectées au compte devra nécessairement provenir d'une cotisation sociale partagée selon des critères à déterminer entre les entreprises et les salariés. Les collectivités publiques (État ou régions) pourront selon la nature, prioritaire ou non, du projet présenté par le titulaire du compte, apporter des compléments de ressources, ou des incitations fiscales, mais il ne saurait être alimenté par le seul transfert au titulaire du compte de ressources fiscales, ou par des contributions provenant exclusivement des entreprises.

Si l'on accepte ces prémices il n'y a qu'un pas à franchir pour confier aux actuels Fongecif et OPACIF la mission de collecter les cotisations sociales au titre des comptes individuels de formation dont le principe serait créé par la négociation collective au niveau interprofessionnel, étendu par la loi, (sur le modèle des retraites complémentaires qui reposent sur des cotisations généralisées à tous) et de les gérer complémentaiement aux ressources allouées au congé individuel de formation du fait d'une obligation légale due par les entreprises. Coexisteraient ainsi au sein des Fongecif des ressources d'origine fiscale et des ressources ayant la qualification de cotisations sociales. Ces comptes sont-ils obligatoires ou facultatifs, quel est le montant des cotisations versées, quels sont les faits générateurs ouvrant droit à l'usage du compte et selon quelle procédure de validation du projet de la personne ? Autant de questions à résoudre, plus sans doute quelques autres, mais dont aucune n'est hors de portée à condition que soient clarifiés au préalable les fondements théoriques qui permettront de penser et de construire les solutions concrètes.

4.. Ébauche de fondements théoriques : la prévention des risques d'obsolescence des connaissances et d'inemployabilité.

Si la coexistence au sein des Fongecif du congé individuel de formation et du compte individuel de formation devait se résumer à la juxtaposition de deux techniques de gestion distinctes par un même conseil d'administration paritaire, la cause de l'orientation et de la formation tout au long de la vie n'aurait que peu progressé. Au-delà de la coexistence de deux techniques de gestion, il est nécessaire de construire une synergie entre ces deux voies d'accès à la formation fondée sur l'initiative individuelle. Dans cette perspective le CIF et le compte individuel devraient être repensés conjointement comme élément constitutif d'une garantie sociale destinée à prévenir les risques d'inemployabilité, de déqualification, d'obsolescence des connaissances...

Le premier risque à prévenir serait celui de l'inemployabilité des jeunes sortis du système scolaire sans qualification reconnue sur le marché du travail. À ceux-là un compte individuel serait ouvert alimenté par une dotation initiale des collectivités publiques et progressivement par leurs cotisations sociales ainsi que celles des entreprises. L'idée d'un droit de tirage inversement proportionnel à la durée de la formation initiale pourrait se concrétiser pour la prévention de ce premier risque. C'est à celui qui en est à l'origine à qui il incombe d'en assurer la couverture, c'est-à-dire en l'occurrence au service public d'éducation qui depuis des décennies envoie sur le marché du travail chaque année des dizaines de milliers de jeunes dépourvus de qualification, que pourtant la Constitution consacre comme un droit fondamental de chaque personne. Une année d'étudiant de l'école polytechnique, ou de l'ENA coûte environ 50 000 euros à l'Etat, 13 000 euros pour une année de Classe préparatoire ou une année d'Ecole d'Ingénieur et 7 000 euros par année universitaire. Que la collectivité publique consacre à des jeunes sortis du système éducatif sans qualification et qui n'ont jamais bénéficié du système d'enseignement supérieur, qu'ils ont par ailleurs financé par leur travail et leurs impôts, un capital de 20 à 30 000 €, pour financer un droit à la formation différée, mobilisable au long de leur vie professionnelle grâce à l'appui de structures dédiées telles que les Fongecif, ne serait que justice. Cette mise de fonds, placée sur le compte individuel des personnes éligibles en fonction de leur niveau de formation initiale, serait ensuite abondée tout au long de la vie par diverses contributions du salarié et de l'entreprise : cotisations, RTT, compte épargne temps...

Le second risque à prévenir serait celui encouru par les salariés en cours de carrière qui pourrait ainsi recourir à la fois aussi bien aux comptes individuels pour s'engager dans des formations nécessairement qualifiantes, c'est-à-dire lourdes et longues leur permettant d'aborder la deuxième ou la troisième étape d'une vie professionnelle, dont l'allongement est inéluctable.

Le troisième risque est celui du déclassement social et ou plus simplement de la démotivation due à l'absence d'évolution professionnelle. Le compte individuel de formation serait alors un moyen de concrétiser le droit à l'évolution de son niveau de qualification inscrit dans la loi.

5. L'architecture paritaire actuelle des Fongecif est-elle compatible avec la gestion du CIF et du compte individuel de formation ?

Cette question peut se décliner en deux sous questions :

dès lors qu'un abondement financier des pouvoirs publics est sollicité en particulier pour le droit à la formation différée, ne faut-il pas s'orienter du paritarisme vers le tripartisme au niveau régional ou alors vers une délégation de service public confié au Fongecif pour la gestion des comptes individuels dédiés au financement du droit à la formation différée, ce qui serait sans doute préférable.

Le développement inéluctable de la fonction de conseil et d'appui à l'élaboration des projets individuels pourrait-il être assuré par tous les Fongecif, même ceux dont le niveau de collecte est trop faible pour assurer le financement de cette fonction essentielle d'appui au projet ? Ne faudrait-il pas dans cette perspective trouver des formes de partenariat entre les Fongecif et le service public d'orientation tout au long de la vie en cours de construction. Les Fongecif pourraient fort bien être labellisés non seulement pour inscrire leur action au sein d'un ensemble plus vaste mais également pour apporter leurs services et savoir-faire au service public naissant.

Ces deux questions renvoient à la négociation en cours sur la gestion paritaire de l'ensemble des garanties sociales y compris la formation. Il s'agit avant tout d'une question d'efficience de la gestion dès lors que la négociation collective et la loi ont créé la garantie sociale, déterminé sa qualification juridique ainsi que son régime et son financement.

Quoi qu'il en soit, les Fongecif, par leur enracinement territorial, l'expérience acquise par leurs administrateurs et leurs collaborateurs, constituent un pilier solide sur lequel fonder les prestations de services indispensables à la mise en oeuvre de garanties sociales constituée au plan juridique par le CIF, les bilans de compétences, la VAE, les comptes individuels de formation, qui permettraient de prévenir le risque d'obsolescence des compétences, d'inemployabilité, les besoins de reconversion et le droit à l'évolution professionnelle. Vastes et ambitieux objectifs peut-être, mais qui confirment bien qu'il y a un trésor caché dans les FONGECIF, qui ne demande qu'à être valorisé.

(1) Lire sur le Club AEF **la fabrique des Opca n°9**

(2) Lire la dépêche AEF **127137** : "Le CPNFP donne un avis favorable au tronc commun des règles de prise en charge du CIF"

(3) Référence au rapport "**L'éducation : un trésor est caché dedans**" élaboré sous la présidence de Jacques Delors et remis à l'Unesco en 1996.

Partagez sur :