



Chronique 162

La place de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) dans l'univers de la formation tout au long de la vie

Introduction

1. Au 1^{er} janvier 2021, 55 millions de personnes, de tout statut, âgées de plus de 16ans (travailleurs salariés, salarié exposé à des travaux pénibles, travailleurs non-salariés, demandeurs d'emploi, bénévoles), sont titulaires d'un compte personnel d'activité (CPA), dont la gestion est assurée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Outre les comptes regroupés au sein du CPA, dont le compte personnel de formation (CPF) est le plus emblématique avec ses 29 millions de titulaires, la CDC gère d'autres comptes dédiés à la formation : le CPF des agents publics et celui des élus locaux (à partir de 2022). Elle assure également la gestion de comptes épargne temps (CET) dont les titulaires qui le souhaitent peuvent faire usage pour assurer le financement d'une formation.

2. À la date du 50^e anniversaire de la loi du 16 juillet 1971, dite « loi Delors », fondatrice du système français de formation professionnelle, la quasi-totalité de la population française âgée de plus de 16 ans sera titulaire d'un CPA géré par la CDC. Cet événement majeur ouvre de nouveaux horizons à la formation tout au long de la vie, alors que les 14 réformes intervenues au cours d'un demi-siècle, ont eu pour effet d'adapter, sans les transformer, les fondements de la loi fondatrice.

3. La présente chronique propose au lecteur une réflexion sur la contribution de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), établissement public *sui generis*, régi par le code monétaire et financier, bras armé de l'État, dont le bilan agrégé pour l'année 2020 représente 1250 milliards d'euros, à la construction d'un droit universel à la formation tout au long de la vie, matérialisé par « la consignation » et la « déconsignation » de droits attachés à des personnes, de ressources financières qui garantissent l'effectivité de ces droits, ainsi que par diverses prestations de services au bénéfice des titulaires des comptes, (l'application « Mon Compte Formation »), au bénéfice des entreprises, des prestataires de formation, des financeurs.

4. Plan : Dans un premier temps on s'interrogera sur la question de savoir pourquoi le législateur a confié à la CDC un mandat de gestion du CPA et de divers comptes dédiés à la formation. Dans un deuxième temps on s'intéressera à la qualification et au régime juridique des divers comptes gérés par la CDC, ainsi qu'à leur modèle économique et à leurs usages. Enfin dans un troisième temps on s'interrogera sur la question de savoir ce que le concept de droit universel veut dire et en quoi il est pertinent pour donner un sens à la gestion par la CDC de divers comptes dédiés à la formation.

L'Innovation juridique au service de vos projets

Première partie. Pourquoi la CDC

5. Cette institution, créée en 1816¹, bras armé de l'État, ne connaît pas d'équivalent en Europe, ni d'ailleurs dans le monde. Les missions et l'organisation de la Caisse des dépôts et consignations sont définies par le Code monétaire et financier. La loi du 3 août 2008 a élargi son domaine de compétence.

. Article L518 – 2 du Code monétaire et financier : « *La Caisse des dépôts et consignations et ses filiales constituent un groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays. Ce groupe remplit des missions d'intérêt général en appui des politiques publiques conduites par l'Etat et les collectivités territoriales et peut exercer des activités concurrentielles.*

La Caisse des dépôts et consignations est un établissement spécial chargé d'administrer les dépôts et les consignations, d'assurer les services relatifs aux caisses ou aux fonds dont la gestion lui a été confiée et d'exercer les autres attributions de même nature qui lui sont légalement déléguées. Elle est chargée de la protection de l'épargne populaire, du financement du logement social et de la gestion d'organismes de retraite. Elle contribue également au développement économique local et national, particulièrement dans les domaines de l'emploi, de la politique de la ville, de la lutte contre l'exclusion bancaire et financière, de la création d'entreprise et du développement durable. La Caisse des dépôts et consignations est un investisseur de long terme et contribue, dans le respect de ses intérêts patrimoniaux, au développement des entreprises. La Caisse des dépôts et consignations est placée, de la manière la plus spéciale, sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative. Elle est organisée par décret en Conseil d'Etat, pris sur la proposition de son conseil de surveillance ».

6. Dans le cadre de l'objet social défini par le Code monétaire et financier, le Code du travail lui a confié un mandat légal de gestion², d'abord du compte personnel de formation (CPF) en 2014, ensuite du compte personnel d'activité (CPA) en 2016 ; dans ce dernier s'inscrivent le compte personnel de formation (CPF) dans le cadre précisé en 2018, le compte engagement citoyen (CEC) et le compte pénibilité (C2P).

7. La CDC est de longue date gestionnaire de 5 grands régimes de retraite et au total d'une soixantaine de fonds sociaux divers. Elle dispose à travers la Caisse nationale de prévoyance (CNP) d'une compétence historique³ de gestion de la prévoyance individuelle et collective. En 2008, elle a été missionnée pour gérer des comptes épargne temps (CET). Enfin, un projet d'ordonnance présenté début 2021 prévoit de lui confier la répartition d'une partie du solde de la taxe d'apprentissage, collectée par l'URSSAF, à compter du 1er janvier 2024.

8. À la garantie apportée par le statut public de la CDC qui la distingue d'autres établissements financiers, de banques ou d'assurances, et par sa « stature » financière, il faut ajouter la maîtrise technique et organisationnelle que requiert la gestion financière « de comptes personnels », à vocation universelle. Outre les techniques de gestion de l'épargne, de la prévoyance individuelle et collective, des régimes de retraite par répartition et par points. C'est le cas de l'Ircantec, régime de retraite des agents contractuels des collectivités publiques. La maîtrise de cette technique de gestion, proche de celle du CPF est l'un des arguments qui

¹. Pour en savoir plus sur l'histoire de la CDC le lecteur pourra se reporter au site Wikipédia

². Les missions de la CDC sont définies par les articles L.6333-1 et suivants de du travail.

ont pesé en faveur du choix de la CDC. Celle-ci maîtrise la technique « de la consignation⁴ de dépôts », effectués dans cette caisse publique. L'intitulé même de la Caisse des dépôts et consignations exprime cette compétence historique. En effet, consigner consiste à effectuer un dépôt dans une caisse publique de sommes ou de valeurs en garantie d'un engagement, ou à titre conservatoire. La Caisse des dépôts est en droit français, l'unique dépositaire légal de consignations de toute nature.

9. Son activité de consignations concerne depuis sa création les dépôts des notaires. Elle s'applique également aux comptes épargne temps (CET), thème plus proche des préoccupations de cette chronique. À titre d'illustration, lorsqu'un compte épargne temps a fait l'objet d'une consignation auprès de la CDC, le bénéficiaire ou ses ayants droit, ont la possibilité à tout moment de demander la déconsignation, en partie ou en totalité. Le capital ainsi libéré peut être affecté à l'initiative du titulaire au financement d'un projet de formation et notamment de la rémunération. Il peut aussi demander le transfert de ses droits vers son nouvel employeur et leur affectation sur un nouveau compte épargne-temps, un plan d'épargne d'entreprise, un plan d'épargne interentreprises, ou un plan d'épargne collectif pour la retraite ; ce qui permet de transformer du temps en argent.

10. Cette même technique de gestion de droits, à usage différé, transférables d'un statut à un autre ou d'un employeur à un autre, est applicable à divers droits sociaux fondamentaux (attachés à la personne indépendamment de son statut) qui se caractérisent par leur vocation universaliste. Tel est le cas des droits personnels inscrits dans divers comptes regroupés au sein du réceptacle que constitue le CPA, géré par la CDC.

11. Bref, pourquoi la CDC ? En raison des garanties offertes par son statut public et ses missions au service de l'intérêt général, de sa neutralité et son extranéité par rapport à l'univers de la formation, de sa capacité technique à gérer à grande échelle et avec les garanties d'un service public, des droits et les financements afférents, consignés dans des comptes personnels à vocation universelle⁵.

Deuxième partie. Quelques observations relatives à la qualification et au régime juridique des comptes gérés par la CDC, dédiés à titre principal ou accessoire à la formation tout au long de la vie

12. Le compte personnel d'activité (CPA) est aujourd'hui le réceptacle de trois comptes ayant chacun sa finalité propre : le compte personnel de formation (CPF), qui connaît lui-même trois différents régimes, celui des travailleurs salariés, celui des travailleurs non-salariés et celui des publics, le compte engagement citoyen (CEC), et le compte professionnel de prévention (C2P).

⁴. L'article 1257 du Code civil : « Lorsque le créancier refuse de recevoir son paiement, le débiteur peut lui faire des offres réelles et, au refus du créancier de les accepter, consigner la somme ou la chose offerte. Les offres réelles suivies d'une consignation libèrent le débiteur ; elles tiennent lieu à son égard de paiement, lorsqu'elles sont valablement faites, et la chose ainsi consignée demeure aux risques du créancier ».

⁵. Pour une approche juridique de la notion de compte en droit du travail voir : « Caillaud Pascal, 2016, « Les avatars de la notion de compte en droit du travail », *Droit Social* n°10, octobre 2016, pp. 806-811.

Ces deux derniers comptes génèrent des droits à la formation en complément du CPF. Le compte épargne temps (CET) également géré par la CDC doit aussi être mentionné dans le cadre de cette réflexion. Ainsi que le droit individuel à la formation des élus locaux (DIF).

Le CPA, compte réceptacle⁶

13. La naissance du CPA⁷ ressemble fort à celle d'un enfant de parents inconnus, né sous X. Les parlementaires qui ont eu à en débattre l'ont adopté les yeux fermés en se demandant quel étaient ce nouvel objet juridique non identifié. Bien ou mal né, il n'en reste pas moins qu'il figure aujourd'hui dans le Code du travail à l'article L.5151-2 et suivants et que la gestion de 55 millions de comptes est aujourd'hui assurée par la CDC !

Un compte personnel d'activité est ouvert automatiquement pour toute personne âgée d'au moins 16 ans. Il est ouvert jusqu'au décès de son titulaire. C'est un compte « réceptacle » qui comprend le compte personnel de formation (CPF), le compte professionnel de prévention (C2P), le compte engagement citoyen (CEC).

14. Le regroupement de certains droits personnels dans un compte unique, est supposé apporter plus de lisibilité aux bénéficiaires de ces droits. Il est supposé lever des obstacles à la mobilité grâce à la transférabilité de ces droits, rendue possible grâce à l'existence de ce support juridique déconnecté du statut des personnes et notamment du contrat de travail.

15. Les travaux d'évaluation de la loi du 5 septembre 2018 devront répondre, s'agissant du CPA, à plusieurs questions et notamment à celle de savoir à quelle échéance les personnes éligibles auront un compte à leur nom (sachant que la CDC annonce d'ores et déjà 55 millions de CPA ouverts). Mais au-delà de cet indicateur quantitatif se posent des questions relatives à la finalité du CPA qui est de contribuer à la création d'un droit de l'activité qui engloberait le droit du travail mais s'en distinguerait.

16. Le CPA aura-t-il contribué à la concrétisation d'un droit effectif de la transition professionnelle ? Combien de travailleurs salariés sont devenus travailleurs non-salariés grâce au CPA et inversement ? Combien de fonctionnaires se seront engagés dans une transhumance vers l'univers du travail salarié et inversement ? Combien de salariés exposés à des travaux pénibles auront pu changer de métier grâce à un parcours de reconversion vers un emploi moins pénible ? Dans quelle mesure les droits acquis par des titulaires du compte engagement citoyen, ont-ils permis de valoriser le parcours professionnel de ces mêmes personnes ?

II. Le CPF des travailleurs salariés : navire amiral

17. Le CPF des travailleurs salariés est en quelque sorte « le navire amiral » de la flottille des comptes gérés par la CDC dans le cadre du CPA ou en dehors. Il est clôturé à l'heure de la retraite du titulaire à la différence du compte d'engagement citoyen qui reste ouvert jusqu'à son décès.

⁶. On remarquera que la CDC pourtant mandatée pour gérer le CPA ne fait référence dans sa politique de communication qu'au seul CPF.

⁷. France stratégie. « Le CPA de l'utopie au concret », octobre 2015, et les chroniques 100 et 102.

Au 31 décembre 2020, 55 millions de comptes ont été ouverts, 38 millions ont été alimentés et 15 millions ont été activés ; 1,8 millions de dossiers de formation ont été validés pour des formations relativement courtes d'un coût moyen de 1255 € ; 10 % de ces dossiers ont nécessité un cofinancement par le titulaire du compte.

Les travaux d'évaluation de la loi du 5 septembre 2018 qui viennent de s'engager auront sans doute à s'intéresser à de multiples questions relatives au CPF, notamment au régime juridique des divers abondements selon leur nature budgétaire, fiscal ou de droit privé. La question de la régulation financière à droit constant, celle des formations éligibles devront également être revisitées. On retiendra dans les développements qui suivent la question du modèle économique du CPF qui concerne au premier chef la CDC.

18. Le modèle économique du CPF, tel qu'il a été construit par la loi du 5 septembre 2018, n'apporte pas la garantie d'un financement pérenne des droits « consignés » dans les 38 millions de comptes d'ores et déjà ouverts par les salariés, a fortiori lorsque tous les titulaires potentiels auront ouvert leur compte et demanderont « la déconsignation » des droits acquis. Alors que l'effectivité du droit universel à l'éducation ou à la santé est assurée par des ressources stables en provenance du budget de l'État et de cotisations sociales, il n'en va pas de même pour le CPF, qui repose sur une architecture financière plus aléatoire constituée d'une ressource fiscale à la charge des entreprises mutualisée au premier euro. Celle-ci est collectée par l'URSSAF (à partir de 2022) pour le compte de France compétences qui en affecte une partie à la CDC.

19. La loi dresse une liste non exhaustive comportant pas moins de 14 sources de financement⁸ complémentaires à celui garanti par la puissance publique. La possibilité pour chaque titulaire du compte de contribuer au financement de sa formation est placée en première position. Ce choix exprime la spécificité du droit universel porté par le CPF dont la complétude, à la différence du droit universel à l'éducation et à la santé, suppose l'engagement personnel du titulaire du CPF, y compris financier dans le projet de formation.

20. Le récent rapport IGAS-IGF (Avril 2020), consacré aux « Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle », constate l'inadéquation de la régulation du CPF à droit constant. Il considère que la régulation par l'instauration d'un ticket modérateur ou le plafonnement de son incrémentation annuelle, qui seraient les seules mesures techniquement envisageables, sont peu en phase avec l'esprit de la réforme. (Voir en annexe 2 le passage du rapport consacré au CPF). Cette conclusion est indiscutable à contributions fiscales inchangées et à droits constants des titulaires du CPF. Toutefois, il n'est pas interdit d'innover...

21. Dans cette perspective la question posée est par conséquent celle du développement significatif et stable des abondements, notamment au bénéfice des salariés les moins qualifiés. De tels abondements peuvent être institués aussi bien par voie d'accord de branche ou d'entreprise que de décisions de conseils régionaux⁹. Ils contribueraient à l'effectivité du droit à un premier niveau de qualification affirmé par la loi.

⁸. Voir la liste en annexe 1.

⁹. Plusieurs conseils régionaux se sont engagés dans cette voie notamment Les Pays De Loire, les Hauts de France, la Bourgogne-Franche-Comté et l'Occitanie.

22. Par ailleurs, le recours à la technique du co-investissement de la part du salarié, non pas sous la forme d'un ticket modérateur, mais par la mobilisation de temps épargné sur un compte épargne temps, contribuerait à stabiliser le modèle économique du CPF. Dans cette perspective le régime juridique actuel du compte épargne temps devrait être revisité en vue de permettre la fongibilité entre le CPF et le CET. Il serait également bienvenu de l'inscrire dans le CPA, comme d'ailleurs France stratégie l'avait proposé dans l'un des scénarios de l'étude intitulée « le compte personnel d'activité de l'utopie au concret » (Octobre 2015).

23. Rien n'est dit non plus ce qu'il adviendra des ressources disponibles sur le CPF au moment où le titulaire fera valoir ses droits à la retraite. On peut comprendre que la contribution de nature fiscale non utilisée sera mutualisée au bénéfice d'autres salariés. Il en va de même des contributions provenant du budget de l'État ou des régions. En revanche les contributions ayant un caractère de droit privé n'obéissent pas nécessairement à la même règle en particulier celles qui ont un caractère de dommages et intérêts. Alors même que le CPA d'un salarié demeure ouvert jusqu'à son décès, pourquoi ne pas l'autoriser à transférer les ressources non utilisées au titre de la formation professionnelle, au titre de l'engagement citoyen ? Pourquoi ne pas l'autoriser comme c'est le cas pour le compte épargne temps (CET) à transférer les fonds disponibles à ses ayants droits enfants ou petits-enfants ou encore d'en faire don à d'autres personnes de son choix engager dans un parcours professionnel ?

III. Le CPF des travailleurs non-salariés

24. Le code du travail rend possible l'accès à la formation des travailleurs non-salariés grâce à 7 fonds d'assurance formation¹⁰ dont le financement provient d'une contribution sociale d'un montant variable en pour chacun de ses fonds Cette contribution est collectée par l'URSSAF et par la Mutualité sociale agricole pour les exploitants agricoles.

L'existence de ces fonds d'assurance formation n'a pas été mise en cause par la réforme récente de la formation professionnelle notamment celle qui a introduit le CPF. En revanche, au nom du principe d'universalité les travailleurs non-salariés bénéficient comme les travailleurs salariés et les agents publics d'un compte personnel de formation inscrit dans le CPA, géré par la Caisse des dépôts et consignations. Leur compte est alimenté par une « contribution sociale » d'un montant variable en fonction du statut. Les formations éligibles sont en principe identiques à celles des travailleurs salariés. Le Code du travail y ajoute celles définie par les conseils d'administration des fonds d'assurance formation dont ils relèvent.

25. À la fin du premier trimestre 2021, environ 100 000 dossiers de formation validés sur Mon Compte Formation l'avaient été par des travailleurs non-salariés au titre de leur CPF. Au total, sur la même période, ce sont environ 1,63 millions de dossiers CPF qui ont été validés. On remarque que le coût moyen dépensés par les non-salariés avec leur CPF est légèrement inférieur à la moyenne générale d'utilisation du compte personnel de formation : 1 146 € pour les non-salariés, contre 1 223 € en général.

26. Au plan juridique se pose la question de la coexistence entre des ressources mutualisées gérées par les sept fonds d'assurance formation et ces mêmes ressources fondées sur le principe de capitalisation gérées par la Caisse des dépôts et consignations, alors même que ces ressources ont le même objet, à savoir le développement des compétences des travailleurs non-salariés par le recours à la formation.

¹⁰. Voir la chronique 137. « Quel CPF pour les travailleurs non-salariés ».

27. Au plan « pédagogique » les besoins en formation des travailleurs non-salariés ne correspondent pas nécessairement à la définition juridique de l'action de formation définie dans le Code du travail pour les travailleurs salariés. Par ailleurs la certification, qui est la principale finalité du CPF, ne fait pas davantage écho aux besoins des travailleurs non-salariés.

28. Plus généralement se pose la question de la pertinence et de l'efficacité de la coexistence de ressources mutualisées au sein de sept fonds d'assurance formation de travailleurs non-salariés et de ressources « capitalisées » sur un compte personnel de formation de tous les non-salariés.

IV. Le CPF des agents publics

29. Les agents publics bénéficient d'un compte personnel d'activité, au même titre que les salariés du secteur privé, qui comprend un compte personnel de formation (CPF) et un compte d'engagement citoyen (CEC). Le compte pénibilité (C2P) ne leur est pas accessible. La monétisation¹¹ des droits ne concerne pas les agents publics, dont les droits restent comptabilisés en heures (soit 25 heures par année de travail dans la limite d'un plafond de 150 heures).

Pour garantir la portabilité des droits entre le secteur privé et le secteur public, le dispositif juridique prévoit la possibilité de convertir en heures les droits acquis en euros, une disposition équivalente étant intégrée au Code du travail pour la conversion en euros des droits acquis en heures. Il définit également les modalités de la portabilité des droits et de conversion des droits entre les secteurs public et privé.

V. Le compte engagement citoyen (CEC) et le DIF des élus

31. Le compte d'engagement citoyen (CEC) régi par les articles L 51 51- 7 et suivants du Code du travail ouvre des droits à la formation à toutes les personnes qui s'engagent à titre bénévole dans une grande diversité d'activités définies par le Code du travail. Ces activités sont le service civique, la réserve militaire opérationnelle, le volontariat de la réserve civile de la police nationale, la réserve civique, la réserve sanitaire, l'activité de maître d'apprentissage, les activités de bénévolat associatif dans certaines conditions, et le volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers. Ces diverses activités ouvrent droit à une contrepartie financière sous la forme d'un crédit plafonné à 700 € sur le compte du titulaire. Cette ressource peut être affectée au financement de formations spécifiques liées à chaque type « d'engagement citoyen ». Le titulaire du CEC peut également décider d'affecter la ressource disponible au financement de formations éligibles au titre du compte personnel de formation (CPF) au cours de son activité professionnelle. Le compte engagement citoyen reste ouvert jusqu'au décès du titulaire.

32. Le droit individuel à la formation (DIF) des élus locaux, dont la gestion sera assurée par la CDC à partir de 2022, n'est pas rattaché formellement au compte d'engagement citoyen, cependant il s'en rapproche par sa finalité. Dans les deux cas les citoyens s'engagent personnellement, au nom de valeurs dont ils sont porteurs, pour faire vivre la démocratie sous toutes ses formes, électorale, citoyenne.

33. Le bilan d'activité de la CDC fait état de 84.591 comptes alimentés en 2017, de 83 030 en 2018, de 70 775 en 2020 non compris les bénévoles associatifs non encore enregistré.

¹¹. Loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique

34. Outre les questions quantitatives relatives à ce compte qui renvoient à la typologie de la diversité des engagements donnant droit à crédit formation, se pose la question de l'usage qui en est fait par ses bénéficiaires. À ce propos, pourra être évoquée une question évaluative de nature quasi philosophique qui est celle de la contribution de l'activité bénévole à l'activité économique, sociale et solidaire et plus largement à la consolidation des fondements de la vie démocratique qui est sa finalité.

36. En effet, la France est une économie mais également une démocratie. La qualification professionnelle et la reconversion répondent aux exigences économiques et à la gouvernance par les nombres. Force est de constater que les finalités de notre système actuel de formation tout au long de la vie ne se préoccupent guère des fondements démocratiques de notre société. La loi fondatrice de 1971 les prenait en compte en associant la formation professionnelle continue et l'éducation permanente. Cette double finalité porteuse de valeurs a été perdue de vue au fil des années au nom de l'efficacité économique. Les formations éligibles au titre du CPF pourraient à l'avenir faire une place à cette finalité. Par ailleurs le CEC, composante du CPA pourrait dans cette perspective être valorisé par les pouvoirs publics.

VI. Le compte « pénibilité » (C2P)

37. La construction d'un lien entre pénibilité et formation professionnelle n'est pas nouvelle¹². Elle a fait l'objet d'initiatives du législateur à l'occasion de la réforme des retraites de 2010 et de celle de la formation professionnelle de 2014. Les salariés remplissant les conditions « du fait générateur de pénibilité » tel qu'il est défini par la loi bénéficient d'un compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) devenu compte personnel de prévention (C2P).

38. Le titulaire du compte dispose de trois options pour mobiliser les points acquis au titre de la pénibilité : les conserver en vue d'une retraite anticipée, financer un travail à temps partiel, les affecter au financement d'une formation professionnelle bénéficiant d'une réserve de 20 points (excepté pour les salariés nés avant le 31 décembre 1962 pour qui la réserve est de 10 points, voire inexistante pour ceux nés avant le 1er janvier 1960). Cette réserve n'est toutefois pas exclusive, les salariés pouvant, s'ils le souhaitent mobiliser la totalité de leurs points C2P pour se former. Les points utilisés au titre de la formation professionnelle sont alors considérés par la loi comme un abondement au CPF.

39. Le financement des points est assuré par un pourcentage prélevé sur la cotisation due par les entreprises au titre des régimes de sécurité sociale. Ce financement n'est pas imputable sur la contribution due par les entreprises au titre de la formation professionnelle. La valeur du point est fixée par voie réglementaire à 375 € en 2020. À titre d'exemple le salarié utilisant la réserve de 20 points au titre de la formation professionnelle et de 5000 € au titre du CPF aura une capacité de financement des frais de formations d'un montant de 12 500 €. S'il utilise la totalité des 80 points acquis au titre du C2P, sa capacité à financer les frais de formation sera de 35 000 € en mobilisant également son CPF. La prise en charge du revenu de remplacement ne peut être imputée ni sur les ressources disponibles au titre du CPF ni sur l'abondement au titre du CEP ce qui limite singulièrement l'attractivité de ce dispositif.

¹². Le cadre juridique du C2P est défini par les articles L. 41 63 et suivants et R. 41 63 et suivants du code du travail

40. Selon la direction de la Sécurité sociale, seuls 2 072 salariés ont demandé, en 2018, la conversion de leurs points, dans 72 % des cas pour partir plus tôt à la retraite, 24 % pour passer à temps partiel et 4 % pour se former, soit une quarantaine de salariés.¹³ Ce dispositif, ainsi d'ailleurs que celui du financement des formations de reconversions lourdes est manifestement inadapté, alors que son utilité n'est pas à démontrer. Il est urgent de le remettre sur le métier notamment pour apporter une réponse satisfaisante à la question du revenu de remplacement pendant les formations de reconversions, de longue durée.

Troisième partie : l'apport de la CDC à la construction d'un droit universel à la formation tout au long de la vie

41. Dans son célèbre *Vocabulaire juridique*, Gérard Cornu définit le droit universel comme « *un droit admis dans tous les pays : mondialement ou ayant vocation à l'être comme l'est par exemple la déclaration universelle des droits de l'homme. Au sein d'un même État, c'est un droit ouvert ou imposé à tous les citoyens comme l'est le suffrage universel ou alors le service national universel.* »¹⁴. Le droit à l'éducation, le droit à la santé, le droit au logement, se rattachent à ce concept, alors qu'ils obéissent à des régimes juridiques différents¹⁴.

42. On peut soutenir la thèse qu'en confiant la gestion du CPF ainsi que d'autres comptes dédiés à la formation à la CDC, le législateur a jeté les bases d'un nouveau régime juridique de droit universel à la formation professionnelle au bénéfice de tous les actifs occupés¹⁵. Ce régime n'est pas à confondre avec le droit universel à l'éducation avec lequel il n'a guère de points communs. Ce dernier est garanti par l'existence d'un service public organique organisé pour accueillir à titre gratuit, sur tout le territoire, l'intégralité de la population en âge scolaire. Les cursus de formation et les diplômes auxquels ils conduisent sont les mêmes pour tous. Il est financé pour l'essentiel par la solidarité nationale (budget de l'État).

43. En revanche il est comparable à bien des égards au droit universel à la santé. Celui-ci est en effet ouvert à toute la population sans distinction de statut. Il est doté d'un système de financement fondé sur un socle garanti par des cotisations sociales et le budget de l'État, ainsi que par des contributions complémentaires apportées par des mutuelles et un reste à charge supporté par « les patients ». Sa gestion est assurée par des institutions dédiées, Les prestations de services nécessaires à la santé de la population sont délivrées par divers opérateurs publics et privés (hôpitaux, médecins pharmaciens etc.). Cette construction juridique permet de couvrir différents risques allant du petit risque, grippe saisonnière,¹⁶ au grand risque, une pandémie mondiale.

44. Dès lors qu'un compte personnel d'activité (CPA) est ouvert à toute personne âgée de 16 ans jusqu'à son décès et que la totalité de la population d'actifs occupés a vocation à

¹³. Chronique 155, « Réforme des retraites, pénibilité, formation »

¹⁴. David SOLDINI, Jean Marie Luttringer. L'ambition universaliste du droit de la formation professionnelle. Revue française des affaires sociales 2018/4

¹⁵. L'étude d'impact de la loi du 8 août 2016 qui a élargi le champ d'application du CPF, institué par la loi du 5 mars 2014, renvoie à sa vocation universelle dans une logique de dépassement progressif des statuts au profit de droits attachés à la personne. La loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » du 5 septembre 2018 s'inscrit dans la même philosophie, ainsi que la réforme de l'assurance-chômage dont l'étude d'impact souligne la vocation universaliste. La réforme annoncée des régimes de retraite s'inscrit dans la même perspective

¹⁶. Sur la capacité du système de formation professionnelle à couvrir le Petit risque (adaptation à l'emploi évolution professionnelle) et le grand risque (obsolescence des connaissances, déqualification, reconversion lourde...) voir la chronique 130

bénéficiaire d'un compte personnel auquel sont attachés des droits effectifs à la formation professionnelle en vue d'une qualification, et dont chaque titulaire peut bénéficier, on peut admettre qu'il y a droit universel effectif. L'effectivité de ce droit est garantie par son enregistrement et sa « consignation »¹⁷ au sein d'une institution publique dûment habilitée, en l'occurrence la Caisse des dépôts et consignations (CDC), pour la gestion de ressources financières dédiées à la mise en œuvre des droits consignés. Grâce également à diverses prestations de services délivrés au titulaire du droit consignés : informations et conseil en ligne sur l'existence des droits, sur les conditions de leur usage, sur l'achat de prestations de formation et de prestations associées sur leur qualité, le contrôle des prestations délivrées et les sanctions en cas de non-respect des engagements contractuels des prestataires de service. La CDC est également habilitée à établir pour chaque titulaire d'un compte un passeport de compétences qui pourra être renseigné grâce aux informations que les entreprises et les organismes de formation sont tenus de lui communiquer¹⁸. Enfin, la CDC a, pour assurer le rapprochement entre l'offre et la demande de formation en CPF, créé une « place de marché » digitale des offreurs de formation nommé EDOF, qui, sous réserve d'adaptations juridiques (quant au droit de la concurrence, droit commercial, droit de la consommation, ...), ouvrent des perspectives nouvelles en vue de proposer des modalités d'accès plus effective à la formation, y compris celles financées par d'autres financeurs.

45. L'intention « universaliste » exprime sans ambiguïté la volonté politique de détacher la formation professionnelle tout au long de la vie de la gestion « catégorielle » déléguée, à titre principal par la loi fondatrice de 1971, aux partenaires sociaux par l'exercice du droit des salariés à la négociation collective et la gestion paritaire. Toutefois, si la gestion paritaire de ressources à caractère fiscal a été placée sous une tutelle étroite des pouvoirs publics, (OPCO, associations régionales de transition professionnelle) leur pouvoir normatif et d'influence demeure entier grâce à l'exercice du droit des salariés à la négociation collective au niveau des branches professionnelles et de l'entreprise. Il leur appartient de mettre en œuvre en toute autonomie ce « droit social fondamental liberté » garanti par la constitution¹⁹. Il demeure que tous les actifs ne sont pas des salariés et que le pouvoir normatif des partenaires sociaux ne peut s'exercer que pour le seul bénéfice de ces derniers.

46. La totalité de 26 milliards que la nation consacrait à la formation professionnelle des actifs en 2018, soit 1,1 % du PIB²⁰, n'a bien entendu pas vocation à être inscrite dans des comptes personnels, dont la gestion serait assurée par la CDC. Ni l'apprentissage, ni les formations qui relèvent de la responsabilité de l'employeur²¹ en vertu d'une disposition d'ordre public (sécurité) ou d'un engagement contractuel, (obligation d'adaptation et d'employabilité), n'ont vocation à être financées selon une logique de compte personnel géré par la CDC. Quant aux travailleurs non-salariés titulaires d'un CPF (estimés à 3,2 millions de personnes en 2019), le financement de leur formation est assuré pour partie par des fonds d'assurance formation, et pour partie seulement dans le cadre d'un CPF géré par la CDC. Le financement de la formation des demandeurs d'emploi est assuré à titre principal par les conseils régionaux et Pôle emploi et à titre complémentaire grâce aux fonds disponibles sur le CPF sous réserve de l'accord de

¹⁷. Pour la définition juridique de la technique de consignation voir le paragraphe 15.

¹⁸. Code du travail Article L6353-10 et 63 23 - 8

¹⁹. Chronique 160 « l'appel du MEDEF à l'autonomie des partenaires sociaux »

²⁰. Projet de loi de finances pour 2021. Jaune budgétaire. Le chiffre de 26Md€ s'entend hors dépense directe effectuées par les entreprises, cette donnée n'étant plus mesurable depuis la suppression de la déclaration "2483".

²¹. Chronique 148. « L'extension du droit de la responsabilité contractuelle dans le domaine de la formation professionnelle »

son titulaire Enfin, toute personne qui le souhaite peut s'engager dans une formation à son initiative à titre personnel, sur ses fonds propres sans recourir à aucune des modalités juridiques évoquées ci-dessus²². À la différence du droit universel à la santé qui a vocation à englober la totalité des situations auxquelles peut être exposée une personne, le droit universel à la formation tout au long de la vie connaît différents régimes juridiques qui ne relèvent pas de ce concept mais qui coexistent avec le CPF dont c'est la vocation.

47. Plusieurs pays européens et des membres de l'OCDE ont mis en place des comptes de formation²³, toutefois aucun de ces comptes n'a l'ambition du CPF et aucun pays n'a inventé le CPA « réceptacle de comptes personnels », et ne dispose d'une institution publique, telle que la CDC, en capacité d'en assurer la gestion.

48. La capacité de la CDC à assurer la gestion de droits à la formation (consignés dans 7 comptes différents dont 4 sont regroupés au sein du compte personnel d'activité (CPA) compte réceptacle dont sont titulaires 55 millions de personnes au 31 décembre 2020), ainsi que les ressources financières affectées à ces droits, autorise à qualifier la formation tout au long de la vie, comme un droit social universel comparable au droit universel à la santé.

Conclusions

49. L'arrivée de la CDC dans l'univers de la formation professionnelle constitue sans doute la réforme la plus prometteuse que la formation professionnelle ait connue depuis la loi fondatrice du 16 juillet 1971. Par son statut public singulier et sa capacité technique à gérer des comptes personnels à grande échelle, elle contribue à l'effectivité d'un droit universel à la formation tout au long de la vie.

50. Toutefois l'entrée dans les mœurs de ce droit ne se décrète pas. Il suppose la prise de conscience par chaque personne de l'intérêt que représente pour elle « ce bien patrimonial immatériel²⁴ ». Car, pour reprendre la formule de Bertrand Schwartz, « on ne forme pas une personne, elle se forme si elle y trouve un intérêt ».

51. Le fait que toute personne, de l'âge de 16 ans jusqu'à son décès, dispose désormais de ressources dédiées à la formation tout au long de la vie, gérées par la CDC, contribuera sans doute progressivement, à cette prise de conscience. Il s'agit d'accompagner un projet sociétal de long terme, ce qui constitue le cœur de métier de la CDC.

Jean Marie Luttringer
15 mai 2000

²². La contribution des ménages au financement de leur propre formation représentait 1,4 milliard d'euros en 2018 (projet de loi de finances pour 2021, Jaune budgétaire "Formation professionnelle").

²³. Chronique 93. « Le CPF : genèse, droit positif, socio-dynamique ».

²⁴. Le rapport IGAS-IGF définit ce concept à l'occasion de l'analyse du modèle économique du CPF (Voir annexe 2).

Annexe 1. Les abondements

Lorsque le coût de cette formation est supérieur au montant des droits inscrits sur le compte ou aux plafonds respectivement mentionnés aux articles L. 6323-11, L. 6323-11-1, [L. 6323-27](#) et L. 6323-34, le compte peut faire l'objet, à la demande de son titulaire, d'abondements en droits complémentaires pour assurer le financement de cette formation. Ces abondements peuvent être financés notamment par :

1° Le titulaire lui-même ;

2° L'employeur, lorsque le titulaire du compte est salarié ;

3° Un opérateur de compétences ;

4° L'organisme mentionné à l'article [L. 4163-14](#), chargé de la gestion du compte professionnel de prévention, à la demande de la personne, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat ;

5° Les organismes chargés de la gestion de la branche accidents du travail et maladies professionnelles en application de l'[article L. 221-1 du code de la sécurité sociale](#), à la demande de la personne, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat ;

6° L'Etat ;

7° Les régions ;

8° Pôle emploi ;

9° L'institution mentionnée à l'article [L. 5214-1](#) du présent code ;

10° Un fonds d'assurance-formation de non-salariés défini à l'article [L. 6332-9](#) du présent code ou à l'[article L. 718-2-1 du code rural et de la pêche maritime](#) ;

11° Une chambre régionale de métiers et de l'artisanat ou une chambre de métiers et de l'artisanat de région ;

12° Une autre collectivité territoriale ;13° L'établissement public chargé de la gestion de la réserve sanitaire mentionné à l'[article L. 1413-1 du code de la santé publique](#) ;14° L'organisme gestionnaire de l'assurance chômage mentionné à l'article [L. 5427-1](#) du présent code.

Annexe.2 le modèle économique du CPF.

Rapport IGAS IGF Avril 2020 Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle

4.4.5. Revoir les modalités de financement du CPF reviendrait à modifier la philosophie du dispositif Le CPF est conçu comme un droit des salariés dont la valorisation et l'exercice sont peu régulés :

→ Le CPF s'apparente à une forme de patrimoine personnel et intangible des salariés : les droits antérieurement acquis au titre du droit individuel à la formation (DIF) ont été transformés en euros et sont désormais incrémentés annuellement par un quantum défini par les textes, dans la limite d'un plafond ; il n'existe pas de disposition permettant de réguler ce quantum, sa valorisation, ou le plafond des droits acquis ;

→ la mobilisation de leur droit par les salariés est inconditionnelle dans la limite de l'éligibilité des formations ;

→ il n'existe pas, au contraire de l'apprentissage, de régulation des coûts, et donc indirectement des prix, de l'offre des organismes de formation.

Les dépenses dépendent par conséquent exclusivement du taux de recours au CPF, à la seule discrétion des personnes, compte tenu par ailleurs des critères d'acquisition des droits. Si leur acquisition est modélisable sur la base de ces critères, en revanche seules des hypothèses peuvent être élaborées à ce stade sur le taux de recours qui dépend de comportements dont il n'existe aucun historique. Il paraît cependant raisonnable de considérer qu'à court terme, l'introduction d'outils nouveaux permettant aux salariés de connaître et d'exercer plus facilement leur droit est de nature à susciter une inflexion à la hausse des dépenses. 68 Coûté déterminé à partir des montants engagés en 2019 en contrat de professionnalisation rapporté au nombre de contrats débutés la même année et au nombre moyen d'heures par contrats (données 2017).

Au total, l'accès à la formation professionnelle via le CPF s'apparente potentiellement à une régulation par le seul marché, dont l'équilibre prix-volume en résultant est supposé correspondre à un optimum social qu'une régulation publique ne pourrait que dégrader si l'on se place dans le paradigme du marché efficient. Enfin, l'absence de corrélation entre le rythme d'acquisition des droits et la dynamique des recettes qui les finance est une autre source de difficultés pour la régulation financière du CPF.

Il est indéniable que la conception même du CPF empêche en pratique tout mécanisme de régulation qui ne remette pas en cause son principe même. C'est pourquoi sur ce point la mission dépasserait le cadre qui lui a été assigné en formulant des recommandations.

La mission a néanmoins tenu à recenser les pistes qui pourraient être explorées si une remise en cause du CPF dans sa forme actuelle était envisagée. Selon l'ampleur souhaitée du mécanisme incitatif et ses délais de répercussion sur le taux de recours, différents mécanismes peuvent être imaginés :

→ instaurer un mécanisme de ticket modérateur pour plafonner la quote-part de la formation pouvant être financée via le CPF appliqué à certaines formations (permis de conduire) ; ce

mécanisme présente l'avantage de la lisibilité, de la simplicité de mise en œuvre et sans doute l'effet le plus direct sur la dépense. Il est en revanche susceptible de brouiller le message politique sur les moyens alloués à chacun pour maîtriser son projet de formation. La différence pourrait être prise en charge par l'abondement des entreprises ;

→ plafonner le montant pris en charge, considérant que le différentiel représenterait soit un reste à charge pour les particuliers soit relèverait de l'abondement des entreprises. La seule réforme paramétrique possible (mais à forte visibilité médiatique) serait d'abaisser le montant du crédit chargé annuellement par exemple de 500 € à 400 €. L'impact budgétaire effectif d'une telle mesure serait cependant incertain et en tout état de cause très différé dans le temps. Pour ces raisons, son impact à l'horizon 2023 est assez douteux et non mesurable. Pour les catégories de personnes bénéficiant d'un abondement mensuel de 800 €, le montant du crédit chargé annuellement serait maintenu. Sur le plan budgétaire, il présente l'inconvénient d'abaisser le niveau de reconstitution des comptes déjà mobilisés mais n'aurait pas d'effet sur le stock de salariés n'ayant encore pas mobilisés leur CPF au 31 décembre 2020. Son effet sur le court terme est donc très incertain. La mission constate cependant que dans le cadre du recours au CPF rénové, le coût moyen d'une formation prise en charge s'est réduit de 1 244 € fin novembre 2019 à 1 174 € fin février 2020, soit une baisse d'environ 6 % depuis la mise en place de « Mon compte formation » en novembre 2019. Le montant moyen de recours au CPF, et la proportion de saturation des CPF, pourraient être amenés à croître, lorsque l'abondement des employeurs sera possible à compter du second semestre 2020. Si l'objectif politique du million de formations financées devait être atteint à un coût moyen de 1 000 € la formation, l'autorégulation du dispositif n'est pas à exclure.

Proposition n° 14 : Dans la philosophie du CPF, il n'existe pas de mesures en phase avec l'esprit de la réforme. Néanmoins, si une inflexion significative de la réforme était assumée, les leviers suivants pourraient être actionnés :

- Proposition n° 14a : Instaurer un ticket modérateur sur l'utilisation du CPF ;
- Proposition n° 14b : Plafonner le montant pris en charge ;
- Proposition n° 14c : Abaisser le montant du crédit chargé annuellement.