



Séminaire Expert du mercredi 26 mars 2008
Palais du Luxembourg (Salle Clemenceau)
15 rue de Vaugirard, 75006 Paris

Opportunité et faisabilité d'un compte d'épargne formation ¹

Contribution au débat sur la réforme de la
formation tout au long
de la vie en France

Contribution : Jacques Barthélémy
Christian Gard
Muriel Larue
Laurence Lautrette
Jean-Marie Luttringer
David Soldini

Coordination : Jean-Marie Luttringer

¹ Document de travail pour le séminaire du 26 Mars – Le rapport final sera élaboré à l'issue du séminaire. Il prendra en compte les interventions des participants

Avertissement

Ce rapport a été réalisé par des experts indépendants en réponse à l'appel à contribution lancé par Messieurs les Sénateurs Jean-Claude Carle et Bernard Seillier, en vue d'explorer la faisabilité du compte d'épargne formation, proposition phare de leur rapport, en conclusion de la mission d'information sur le système de formation.

Les auteurs remercient Messieurs les Sénateurs pour la totale confiance qu'ils leur ont accordée. Leurs remerciements s'adressent également aux partenaires dont la confiance sans restriction et le soutien financier ont permis la réalisation du projet. Les analyses et les préconisations n'engagent que les experts. Ils espèrent avoir contribué au développement de la formation tout au long de la vie et spécialement à une nouvelle approche de « l'allocation des ressources » (temps, argent, fiscalité...) au service des « individus acteurs » de leur propre parcours de formation et par là même de la compétitivité des entreprises.

Sommaire

Première partie : Expériences européennes et internationales de comptes individuels de formation	10
Chapitre I. Le contexte international	11
Introduction	11
A. La formation tout au long de la vie et le compte individuel de formation. ...	13
1. L'intérêt des organisations internationales.....	13
2. L'impulsion européenne	13
3. Les premières expériences nationales et la constitution d'ELAP.....	14
B. La flexicurité et le compte individuel de formation.....	15
1. La position actuelle de l'Union européenne.....	15
2. L'avis de l'OCDE	16
3. Le Centre de recherche européen pour la formation professionnelle – Cedefop.....	16
Chapitre II. Les expériences nationales : approche globale	18
Introduction	18
A. Les dispositifs étudiés.....	18
B. Les budgets individuels de formation.....	21
1. Pays concernés, types de dispositifs (expérimental, national, régional ...)	21
2. Publics bénéficiaires	22
3. Les prestations financées par la solvabilisation individuelle	23
4. Montants et techniques de financement	23
5. Bilan et perspectives.....	26
C. Les comptes épargne formation.....	27
1. Pays concernés, types de dispositifs (expérimental, national, régional ...)	27
2. Techniques de financement	28
3. Publics visés et actions financées.....	28
4. Bilan et perspectives.....	29
Chapitre III. Présentation de quatre dispositifs nationaux	31
A. Le pionnier européen : Le Royaume Uni	31
1. Le Individual Account for Learning (ILA) original	31
2. Les ILA écossais et gallois.....	32
3. La situation actuelle.....	32
B. Les expériences aux Pays Bas.....	34
1. Les premières expériences : 2001-2003.....	34
2. La seconde expérience : 2006-2008	35
C. La création du plan épargne formation en Allemagne	37
1. Introduction	37

2.	La démarche des experts.....	38
3.	La réforme envisagée	39
4.	La réforme des Vermögenswirksame Leistungen.....	39
5.	Le prêt formation.....	40
6.	L'allocation formation.....	40
7.	Perspectives.....	40
D.	Le financement de l'éducation et la formation tout au long de la vie aux Etats Unis.....	42
1.	Les dispositifs existants.....	42
2.	Life Long Learning Accounts, la proposition du CAEL.....	43
	Chapitre IV. Les expériences d'entreprises étrangères	45
	Introduction	45
A.	Skandia Suède : Le programme Competence Accounts et Competence and Future Fund	45
1.	Mise en place du programme Competence Accounts	45
2.	Modalités de fonctionnement	46
3.	Bilan et perspectives.....	47
B.	IBM Etats Unis: Le programme Matching Accounts for Learning.....	49
1.	Le projet « Global Citizen's Portfolio »	49
2.	La mise en place du programme « Matching Accounts for Learning ».....	49
3.	Objectifs et limites	50
	Chapitre V. Enseignements des expériences internationales.....	51
A.	Budget ou Comptes : des finalités différentes ?.....	51
B.	L'accompagnement, la validation du parcours de formation et le principe financeur / décideur	52
C.	La question fiscale : un environnement favorable pour des initiatives privées	53
D.	Une gestion privée	53
E.	L'encadrement réglementaire et législatif (choix des acteurs, orientation, incitations fiscales...).....	54
F.	Une pluralité de dispositifs adaptés aux différentes catégories de bénéficiaires	54
	Bibliographie	56
	Deuxième Partie : Comptes et chèques formation en France	59
	Chapitre I : Les comptes individuels de formation	60
A.	Désintérêt des opérateurs économiques.....	60
B.	Une initiative militante sans suite : le groupement pour le développement de l'épargne formation.....	62

C.	Initiatives des pouvoirs publics visant à individualiser l'allocation des ressources : l'échec du crédit formation (loi du 12 juillet 1990, le succès de la promotion sociale et professionnelle (PSPS) en région Rhône-Alpes.....	65
1.	L'échec du crédit formation CFI.....	65
2.	Le succès de la PSP (Rhône-Alpes).....	65
D.	Les comptes épargne temps affectés à la formation.....	68
Chapitre 2 : Les chèques mis en place par les régions françaises dans le domaine de la formation professionnelle.....		
		70
A.	Définition de la notion de chèque de formation.....	70
B.	L'utilisation par les Régions de la notion de chèque formation.....	71
C.	Les logiques de chèque mises en place par les Régions.....	73
D.	Typologie des dispositifs existant dans les Régions.....	75
E.	Les enjeux posés par les dispositifs de chèque formation des Régions.....	78
Chapitre 3 : Florilège de propositions et de prises de position – De 1997 à 2008. 80		
A.	La charnière des années 2000.....	80
1.	La banque du temps choisi (Jacques DELORS – 1997).....	80
2.	Les droits de tirages sociaux (Alain SUPIOT – 1999).....	80
3.	Un droit individuel transférable et garanti collectivement (Nicole PERY – 1999).....	80
4.	Un capital de formation de vingt années garanti à tous les individus dès leur naissance (Dominique CHARVET – 2001).....	81
5.	Le passeport éducation formation de 25 à 50 ans (Gérard LINDEPERG – 2002).....	81
6.	Le droit à la qualification différée dans l'ANI du 5 Décembre 2003.....	81
7.	Assurance emploi formation et compte individuel de formation professionnelle (François FILLON – Jean-Paul ANCIAUX – 2003).....	81
B.	Autour des Présidentielles de 2007.....	82
Troisième Partie : Le champ des possibles.....		
		89
Introduction : De l'opportunité à la faisabilité.....		
		90
Chapitre I : Analyse critique du concept de compte d'épargne formation selon le rapport sénatorial.....		
		92
A.	Extraits du rapport relatif au compte d'épargne formation.....	92
B.	Analyse critique.....	102
Chapitre II : Nécessité d'un détour conceptuel.....		
		104
A.	Réflexion sur le droit à l'employabilité.....	104
1.	Un droit fondamental.....	104
2.	Conséquence de ce droit : un statut du « s'éduquant ».....	106
a.	Réflexion sur de nouvelles logiques de financement de la formation tout au long de la vie.....	106

1.	La fiscalité ne soutient pas l'initiative individuelle à se former.....	107
2.	La participation des entreprises au développement de la formation (1,6 de la masse salariale) est à bout de course.....	108
b.	La transmutation de l'obligation fiscale en obligation conventionnelle.....	109
1.	Les partenaires sociaux eux-mêmes ont évoqué cette éventualité dans l'ANI du 5 décembre 2003 Voici quelques avantages attendus de cette transmutation mais aussi les obstacles à surmonter :	109
2.	La transmutation est sans doute un passage obligé pour construire un régime conventionnel assurantiel collectif et individuel, faisant sa place au compte individuel de formation.	110
3.	Sort fiscal et social de l'avantage concrétisé par l'accès à un compte épargne formation.....	111
CHAPITRE III : Pour un régime conventionnel d'assurance formation collectif et individuel.....		113
A.	Architecture	113
1.	La notion de garantie sociale	113
2.	Spécificités de l'accord interprofessionnel.....	115
3.	Spécificité de l'accord créant une institution.....	116
B.	Repenser le compte d'épargne temps.....	118
Conclusion générale : Problèmes à résoudre pour mettre en place des mécanismes d'allocation des ressources conçus pour l'individu acteur de sa formation tout au long de la vie.....		123
Eléments de bibliographie		126
GLOSSAIRE		127

Introduction

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

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

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

§ Enjeux de société : La logique des « Comptes individuels » contribuera-t-elle à créer « l'appétence pour la formation », permettra-t-elle de placer la France dans le peloton de tête des pays européens pour le taux d'accès à la formation. Réduira-t-elle

les inégalités d'accès, ou au contraire les renforcera-elle, sera-t-elle un facteur de compétitivité de l'économie ?

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

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

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

4. C'est toutes ces questions et quelques autres que les auteurs du présent rapport entendent examiner sous l'angle de l'opportunité et de la faisabilité. Est-il pertinent aujourd'hui de s'orienter vers une révision en profondeur de notre système d'allocation des ressources, si oui pourquoi ? Si la réponse est positive, quelles sont les voies juridiques, financières, organisationnelles d'une réforme visant à doter chaque personne d'un compte individuel de formation ? Quelles sont les effets d'une pareille réforme sur l'actuel système d'organisation de la formation et sur les acteurs qui le font vivre ?

5. Plan du rapport

La comparaison européenne et internationale fera l'objet des développements de la première partie du rapport. La France n'est, en effet, pas le seul pays à avoir engagé une réflexion sur la création, de comptes individuels de formation. D'autres pays européens l'ont devancée dans cette voie. Diverses organisations internationales et européennes (OCDE, UNESCO, CEDEFOP) ont engagé des travaux d'expertise depuis le début des années 2000. L'Union Européenne encourage les pays membres à s'orienter dans cette voie. La première partie du rapport rendra compte des réflexions et des pratiques au niveau international et européen (I).

La tradition française du financement de la formation tout au long de la vie est placée sous le signe du « tiers payant ». L'entreprise paie la formation de ses salariés en imputant le coût sur l'obligation fiscale de participation au développement de la formation qui pèse sur elle. Les FAF et les OPCA et les Fongecif prennent le relais des entreprises avec la même ressource qui leur a été affectée et qu'ils ont mutualisée. Le même principe vaut, pour des ressources dont la qualification juridique est différente (cotisations sociales pour les Assedic), fonds publics pur l'Etat et pour les Régions.

Au cours des deux dernières décennies diverses propositions ont vu le jour visant à introduire une dose d'individualisation dans ces mécanismes de financement, sans vrai succès, à l'exception notable de la formule des « chèques formation » promues par plusieurs Conseils Régionaux. La deuxième partie du rapport rendra compte de ces tentatives d'individualisation. (II)

Les réflexions, expériences et réalisations à grande échelle relatées dans les deux premières parties du rapport fourniront le matériau pour argumenter la question de l'opportunité de comptes individuels de formation, en France, aujourd'hui et pour explorer la faisabilité des diverses formules susceptibles d'entrer dans « le champ des possibles » en France (III).

Première partie : Expériences européennes et internationales d'individualisation d'allocation des ressources

Deuxième partie : Comptes et chèques formation en France

Troisième partie : Le champ des possibles en France aujourd'hui

Première partie : Expériences européennes et internationales de comptes individuels de formation

Chapitre I. Le contexte international

Introduction

Depuis le milieu des années 90, les institutions internationales (Banque mondiale, UNESCO, OCDE, G8...), l'Union européenne, les gouvernements nationaux, les organisations non gouvernementales intéressées au domaine de l'éducation et de la formation, et les organismes de formation et d'éducation eux-mêmes, considèrent la formation tout au long de la vie comme un moyen d'affronter les effets de la mondialisation et les conséquences de l'émergence d'une économie de la connaissance².

Dans cette nouvelle perspective, censée permettre la mise en place d'une société assurant l'employabilité pour tous et l'émergence d'une économie fondée sur la connaissance, le citoyen actif est considéré comme un « sujet apprenant permanent »³. La société contemporaine peut en effet être qualifiée de « société du risque »⁴ au sein de laquelle l'individu doit tâcher de se prémunir tant individuellement que collectivement. C'est ainsi qu'en matière d'accès à l'emploi et d'employabilité, le risque doit nécessairement être également considéré du point de vue individuel. En effet, le développement et la complexification de la société de la connaissance rendent difficile une approche exclusivement globale et collective des problèmes d'accès à l'emploi. En outre, le risque est lui-même plus ou moins important en fonction des parcours professionnels et de formation des individus. Ainsi, dans la société contemporaine, deux individus dans une situation professionnelle comparable peuvent être exposés au risque d'inemployabilité à court terme dans des proportions très différentes, en fonction de leur parcours respectif. La formation tout au long de la vie représente naturellement une réponse à ce risque inhérent à l'évolution vers une société de la connaissance.

Sur le fondement de ce constat partagé, différentes expériences visant à favoriser la responsabilisation individuelle ont été mises en œuvre dans plusieurs systèmes nationaux. Ainsi, des discussions au niveau national sur l'idée de compte individuel de formation⁵ ont débuté il y a environ dix ans, en Grande Bretagne et en Suède

² International Handbook for Technical and Vocational Education and Training, Ch. 7, Barry J. HAKE, "Funding lifelong learning from a life-course perspective"

³ J. DUMAZEDIER, « Aides à l'autoformation : un fait social d'aujourd'hui », Education Permanente, 122, 189-206, 1995

⁴ U. BECK, Risk Society, London, 1992.

⁵ L'expression « Compte individuel de formation » sera utilisée, sauf indication contraire, pour désigner l'ensemble des dispositifs visant à responsabiliser l'individu en le faisant participer

notamment. Pourtant, si les premières discussions portaient bien sur l'idée de compte épargne, les expériences nationales réalisées depuis portèrent davantage sur d'autres types de dispositifs individuels, qu'il est possible de regrouper sous l'appellation de compte individuel de formation. Un bref aperçu de l'histoire récente de l'idée de compte individuel est nécessaire pour comprendre quels enseignements tirer des expériences actuelles et passées.

activement au choix et au financement (même indirect) de sa propre formation. Sont ainsi réunis les dispositifs de comptes épargne, en argent ou en temps, les comptes formation bloqués (subventions individuelles) et les systèmes de comptes-chèques. Les comptes individuels de formation peuvent être co-financés par l'individu ou pris en charge totalement par la collectivité

A. La formation tout au long de la vie et le compte individuel de formation.

1. L'intérêt des organisations internationales

Dans le milieu des années 90, l'idée qu'il fallait faciliter l'accès à la formation professionnelle pour tous et tout au long de la vie s'affirme au niveau international.

En 1997, à l'UNESCO, Jacques Delors⁶ décrivait les quatre piliers de l'apprentissage : apprendre pour savoir, apprendre pour faire, apprendre à vivre ensemble et apprendre à être. Il soulignait l'importance pour tous les individus de poursuivre la formation, tant pour le travail que pour le plaisir, et la nécessité de développer la responsabilisation individuelle pour permettre le développement personnel.

L'OCDE également, à travers deux études successives, s'est intéressée au développement de stratégies spécifiques pour mettre en place des systèmes de formation tout au long de la vie. Un premier rapport en 1996 a permis de souligner les potentialités de ce concept⁷. L'OCDE s'est également penchée sur la question du financement de la formation, en indiquant des pistes de cofinancement entre individus, entreprises et Etats⁸. L'OCDE estime en effet que ces trois acteurs doivent contribuer et participer à la mise en place d'un système de formation pour tous tout au long de la vie.

C'est dans ce contexte que l'idée de compte individuel permettant de responsabiliser les individus et éventuellement partager les coûts de la formation s'est développée. Cette idée n'était sans doute pas nouvelle, mais l'évolution de l'économie et l'intérêt pour le concept de formation tout au long de la vie a permis un développement de l'intérêt pour ce type de dispositif.

2. L'impulsion européenne

La Commission européenne encourage les Etats membres de l'Union européenne à promouvoir l'idée de formation pour tous, tout au long de la vie dès 1996⁹. Toutefois, au niveau européen, le début d'une véritable politique européenne en matière de formation correspond à la mise en place de la stratégie de Lisbonne en 2000. Elle prévoit que l'Union doit devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable

⁶ J. DELORS, L'éducation : un trésor est caché dedans, Rapport à l'Unesco de la Commission internationale sur l'éducation pour le XXIème siècle.

⁷ OECD, Lifelong Learning for all, 1996

⁸ OECD, Economics and Finance of Lifelong Learning, 2001

⁹ Livre Vert - Vivre et travailler dans la société de l'information: Priorité à la dimension humaine COM (1996) 389 final - 24 juillet 1996

accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale¹⁰. La concrétisation de cet objectif passe entre autre par la Déclaration de Bologne – pour la réalisation d'un espace européen des hautes écoles – et par le Processus de Copenhague dans le domaine de la formation professionnelle.

C'est ainsi qu'en 2001, les Ministres de l'Education ont adopté un rapport sur les [objectifs futurs d'éducation et de formation](#)¹¹ et se sont mis d'accord pour la première fois sur des objectifs communs à atteindre d'ici 2010. Le parlement européen, à travers sa Commission Culture, jeunesse, éducation, média et sport affirmait, en réponse à la Commission, que les « comptes individuels de formation sont des outils efficaces pour promouvoir la formation tout au long de la vie »¹². Une année plus tard, le Conseil Education et la Commission a adopté un [programme de travail pour 10 ans](#)¹³ et choisi la méthode ouverte de coordination pour sa mise en œuvre.

Les ministres ont fixé trois objectifs à la politique de formation de l'UE :

- Améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes d'éducation et de formation dans l'Union européenne.
- Faciliter l'accès de tous aux systèmes d'éducation et de formation.
- Ouvrir au monde extérieur les systèmes d'éducation et de formation.

3. Les premières expériences nationales et la constitution d'ELAP

C'est en 1997 que le gouvernement anglais décide la mise en place d'un million de comptes individuels de formation (Individual learning account, ILA). Ce compte devait être activé grâce à une subvention publique et une contribution personnelle. Le livre vert du gouvernement britannique « Learning to succeed » en 1997 prévoyait la mise en place de plusieurs projets pilotes avant la création d'un plan national qui fut lancé en septembre 2000.

C'est dans le cadre de ce programme que le gouvernement britannique décida la mise en place d'un projet européen ELAP¹⁴ pour promouvoir la coopération et l'échange d'information entre les différentes expériences nationales. ELAP fut créé en mai 1999 à Bruxelles avec trois autres partenaires – les Pays Bas, la Région Basque et Skandia, entreprise suédoise – rapidement rejoints par la Suède, la Suisse et l'Allemagne.

¹⁰ Conseil européen, Lisbonne, mars 2000.

¹¹ Rapport du Conseil "Education" au Conseil européen, Bruxelles, le 14 février 2001

http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/rep_fut_obj_fr.pdf

¹² EU Parliament, Committee on Culture, Youth, Education, the Media and Sport – Draft Report March (2002) on EC Communication ' Making a European Area of Lifelong Learning'

¹³ Programme de travail détaillé sur le suivi des objectifs des systèmes d'éducation et de formation en Europe du 14 juin 2002.

http://eur-lex.europa.eu/pri/fr/oj/dat/2002/c_142/c_14220020614fr00010022.pdf

¹⁴ European Learning Account Project (ELAP).

B. La flexicurité et le compte individuel de formation.

Les années 2000 ont vu se développer de nombreuses expériences nationales et les premiers bilans furent rapidement disponibles, permettant de mieux préparer la généralisation de certains dispositifs. L'Union européenne comme l'OCDE, tirant les enseignements des expériences réalisées, a continué d'encourager ce type d'expériences, notamment dans le cadre de la promotion du concept de flexicurité.

1. La position actuelle de l'Union européenne

La récente communication de la Commission « L'éducation et la formation tout au long de la vie au service de la connaissance, de la créativité et de l'innovation » du 12 novembre 2007¹⁵ sur la mise en œuvre du programme Education et formation affirme la nécessité de trouver de nouvelles formes de flexibilité et de sécurité pour les individus et les entreprises. Les individus ont de plus en plus besoin d'une sécurité dans l'emploi et non d'une sécurité de l'emploi, car ils sont de moins en moins nombreux à avoir le même emploi à vie. Les entreprises, en particulier les PME, doivent pouvoir adapter leur personnel en fonction de l'évolution de la situation économique.

La Commission invite donc les Etats membres à s'engager dans une politique de « flexicurité » qui a pour but de garantir aux citoyens européens un niveau élevé de sécurité dans l'emploi, c'est-à-dire de la possibilité de trouver facilement un emploi à toutes les étapes de leur vie active, et de bonnes perspectives de développement de carrière dans un environnement économique en évolution rapide.

Dans le cadre de sa réflexion sur la flexicurité, la Commission propose quatre modèles de parcours type¹⁶, indiquant des pistes pour résoudre des problèmes spécifiques à certains Etats. Parmi les parcours mis en place, le troisième, intitulé « remédier à l'insuffisance des compétences et des opportunités au sein de la main-d'œuvre », s'adresse aux Etats principalement confrontés au défi d'une insuffisance

¹⁵ Communication de la Commission, L'éducation et la formation tout au long de la vie au service de la connaissance, de la créativité et de l'innovation, Projet de rapport d'étape conjoint 2008 du Conseil et de la Commission sur la mise en œuvre du programme de travail «Éducation et formation 2010» COM (2007) 703 final http://ec.europa.eu/employment_social/news/2007/jun/flexicurity_fr.pdf

¹⁶ « Un certain nombre de combinaisons et de séquences générales "classiques" des différentes composantes politiques de la flexicurité peuvent être définies pour contribuer à relever les défis auxquels les pays sont habituellement confrontés sur la voie de la flexicurité; on les appelle les "parcours de la flexicurité". Les quatre parcours classiques – et les défis qu'ils tendent à résoudre – ne reflètent pas – et ne peuvent refléter – la situation concrète d'un pays en particulier. Toutefois, chaque parcours – ou combinaison de parcours – répond à des défis spécifiques communs à plusieurs États membres. », COM (2007) 703, précité.

marquée de compétences et d'opportunités au sein de la population et fait une référence directe à la mise en œuvre de comptes individuels de formation.

Ainsi, si le cofinancement et la responsabilisation individuelle semblent être des leitmotiv de la politique de flexicurité appliquée au domaine de la formation tout au long de la vie, la mise en place de comptes individuels est avant tout préconisée pour favoriser le retour à l'emploi des personnes peu qualifiées et particulièrement éloignées du marché de l'emploi.

2. L'avis de l'OCDE

La recommandation de la Commission rejoint le point de vue de l'OCDE. Dans son rapport « Promouvoir la formation des adultes », publié en 2005¹⁷ l'organisation internationale estime que les comptes individuels de formation et les subventions individuelles (chèques-formation et allocations) peuvent aider les adultes peu qualifiés à suivre une formation s'ils sont bien adaptés à leur cible.

« Les données relatives à plusieurs des pays examinés montrent que les comptes individuels de formation et les chèques-formation permettent de répondre efficacement aux besoins des personnes défavorisées, car ils peuvent être ciblés et ont en outre pour effet de stimuler la concurrence entre les prestataires de services de formation. Les allocations individuelles se sont révélées utiles dans les pays nordiques pour inciter les adultes à entreprendre une formation. Le financement des congés de formation constitue également un bon moyen d'encourager les travailleurs à suivre une formation, mais il faut faire en sorte que les mesures d'aide financière et le soutien apporté par les partenaires sociaux soient profitables notamment aux travailleurs peu qualifiés. »¹⁸

3. Le Centre de recherche européen pour la formation professionnelle – Cedefop

Après avoir rejoint le réseau ELAP en 2001, et contribué aux premières réflexions internationales sur le sujet, le Cedefop a organisé, le 31 mars 2008, à Thessalonique un séminaire spécifique sur les comptes individuels de formation¹⁹. L'objectif du séminaire était de comparer les différentes expériences nationales et présenter l'état des discussions dans différents systèmes nationaux. Les situations italienne, allemande, britannique, belge, autrichienne, hollandaise,

¹⁷ Promoting Adult Learning, OECD, 2005. Résumé disponible à l'adresse : <http://www.oecd.org/dataoecd/1/19/35808841.pdf>

¹⁸ Résumé du rapport, précité.

¹⁹ Seminar outcomes on Individual learning accounts: An incentive for financing continuing vocational education and training. Les différentes présentations nationales et les conclusions en anglais sont disponibles à l'adresse: <http://www.cedefop.europa.eu/index.asp?section=3&read=3098&sub=6>

française, espagnole, irlandaise, canadienne et américaine ont été présentées, ainsi que l'expérience privée mise en place par IBM.

Le document final²⁰ estime que les « participants ont reconnu le fait que les comptes individuels de formation peuvent jouer un rôle dans la réalisation des objectifs définis par le processus de Copenhague et partie intégrante de la Stratégie de Lisbonne.

Parmi les sujets abordés: comment les politiques publiques et les services de l'emploi développent les comptes individuelles de formation ; comment associer ces dispositifs à la gestion de carrière et à la formation ; comment les partenaires sociaux peuvent participer et cofinancer ; quels sont les résultats et les enseignements à tirer des évaluations des projets pilotes. »

Les différentes expériences présentées et les nombreuses discussions ont naturellement largement influencé la rédaction du présent rapport.

²⁰ http://www.trainingvillage.gr/etv/upload/etvnews/news/3098-att1-1-31_1_2008_seminar_on_ilas_conclusions_pszo_1.doc

Chapitre II. Les expériences nationales : approche globale

Introduction

Depuis les années 2000 les expériences nationales de comptes individuels de formation se sont multipliées en Europe et dans le reste du monde. Il est évidemment difficile de comparer des dispositifs de portée variable, ayant des objectifs différents et des modalités de mise en œuvre variées. Cependant, un rapide survol des expériences nationales récentes fait apparaître deux grandes catégories de dispositifs.

Il semble en effet pertinent de distinguer les budgets individuels de formation des véritables comptes épargne. La première catégorie, plus importante, regroupe ainsi l'ensemble des dispositifs mettant à disposition des individus une somme, soit réelle, soit sous forme de bons, pour une durée généralement assez limitée, et sans véritable possibilité de capitalisation. La seconde catégorie comprend en revanche les expériences, assez rares, de mise en place de véritables comptes épargne, alimentés par la personne, l'entreprise et/ou la collectivité. Ces dispositifs sont généralement de plus longue durée.

Les premières discussions relatives aux comptes individuels de formation concernaient la mise en place de dispositifs de type comptes épargne, au Royaume Uni et en Suède notamment. Pourtant peu d'expériences furent effectivement tentées et c'est aujourd'hui essentiellement au sein de quelques entreprises privées que l'on retrouve ce type de mécanisme. En revanche, les dispositifs de comptes non épargnant et les systèmes de vouchers ou chèques ont connu en définitive un plus grand succès et se sont multipliés. Ces derniers présentent cependant des caractéristiques très différentes en fonction des Etats.

A. Les dispositifs étudiés

Les tableaux suivants présentent les différents dispositifs pris en compte dans cette étude. Cette liste n'est évidemment pas exhaustive, de nombreux autres dispositifs pouvant être comparés aux comptes individuels de formation. Cependant, elle offre un panorama suffisamment vaste pour illustrer la grande diversité des dispositifs existants ou en projet. Les projets mis en place au niveau des entreprises et à gestion privée seront étudiés successivement et ne figurent donc pas dans les tableaux.

Le premier tableau présente, par pays, les différents dispositifs de budgets individuels de formation. Le second offre une présentation rapide des comptes épargnes étudiés.

Les budgets individuels de formation

	Dispositifs	Mise en œuvre	Couverture territoriale	Publics
Grande Bretagne	ILA (Individual Learning Account) GB – Sept. 2000, suspendu en 2001	Expérience suspendue	Royaume Uni	Toutes personnes de plus de 19 ans
	ILA Ecosse – Déc. 2004, modifié en Août 2005	En cours	Ecosse	Personnes avec un revenu inférieur à 27000€.
	ILA Pays de Galles – Après suspension du ILA original.	En cours	Pays de Galles	Bénéficiaires des dispositifs d'aide sociale ou très faiblement qualifiés.
	Projet Skill Account Model SAM	Projet	Royaume Uni	Personnes faiblement qualifiées.
Belgique	Comptes formation – 2003/2004	Expériences terminées	Région Flandres	Deux dispositifs pour les faiblement qualifiés et demandeurs d'emploi, un dispositif secteur de la santé, un dispositif secteur textile.
	Chèques formation – 2003	En cours.	Région Flandres	Salariés.
Pays Bas	2001/2002 (8 projets modèles et ouverture de 1200 comptes) 2002/2003 (environ 1300 comptes)	Expériences terminées.	Expériences pilotes.	Salariés. Groupes cibles.
Italie	Dispositif de Vouchers – Créé en 1998	En cours.	Niveau régional. Présent dans toutes les Régions	Salariés
	Carte de crédit pour la formation individuelle – Toscane, Ombrie, Piémont 2006	En cours.	Toscane, Piémont, Ombrie.	Demandeurs d'emploi et titulaires d'un contrat de travail atypique.
Autriche	Dispositifs régionaux	En cours.	Présent dans la plupart des Länder autrichiens.	Variables en fonction des dispositifs.
	Dispositifs Vouchers des Chambres du travail régionales.	En cours.	Mis en place dans de nombreux Länder.	Variables. Souvent prévu pour financer des compétences clés.
Allemagne	Chèque formation régional – 2006	En cours	Nord Rhine-Wesphalia (NRW)	Salariés individuels des entreprises de plus de 250 employés (attribués aux individus). SME de moins de 250 employés (attribués directement aux entreprises).

Les comptes épargnes

	Dispositifs	Mise en œuvre	Couverture territoriale	Publics
Suède	Compte épargne formation.	Expérimentations. Projet abandonné en 2001.	Suède	Projet prévu pour tous.
Autriche	Comptes épargne.	En cours	Début en Basse Autriche. Aujourd'hui national.	Salarié.
Allemagne	Comptes épargne formation.	Projet. Courant 2008.	National.	Salariés. Différents dispositifs en fonction des revenus.
Etats Unis	Lifelong Earning Accounts	Nombreuses expériences menées par le CAEL (Council for Adult and Experiential Learning) au niveau local. Tentative de développement national.	Trois programmes sectoriels pilotes en 2001 : Chicago (), Indiana (et services publics), San Francisco). Expérimentation dans différents Etats fédérés (Maine, Illinois...)	Expériences locales sectorielles : Restaurant, manufactures, secteur de santé. Projet national pour les revenus inférieurs à \$55000 par an.

B. Les budgets individuels de formation

1. Pays concernés, types de dispositifs (expérimental, national, régional...)

De très nombreuses expériences ont eu lieu, souvent au niveau local ou régional, dans différents Etats européens. Ainsi, le Royaume Uni, suite à une expérimentation dans le Kent a mis en place un dispositif national, après avoir expérimenté un dispositif à dimension nationale (Individual Learning Account – ILA). Suite à la suspension de cette expérience, des dispositifs régionaux ont été créés, en Ecosse et au Pays de Galles, avant de réfléchir à la mise en place d'un nouvel instrument de dimension nationale. En Belgique, c'est la Région Flandres qui a bénéficié de ce type d'expérimentation. Le système italien a également privilégié une approche régionale, tout comme l'Autriche tandis que les Pays Bas ont procédé à la mise en place de plusieurs projets pilotes de dimension relativement réduite.

La plupart des dispositifs ont un caractère temporaire et expérimental. C'est le cas des dispositifs britanniques, belges et néerlandais. Il s'agit de tester des modèles pour ensuite évaluer l'efficacité des dispositifs. En revanche, les expériences italiennes et autrichiennes notamment présentent un caractère plus définitif. Toutefois, la pérennité d'un dispositif n'empêche pas son évaluation et donc son évolution, ni que d'autres modèles puissent être testés sur le même territoire. C'est ainsi qu'au Royaume Uni, après une première tentative avortée de mise en place d'un ILA national, des expériences locales se sont succédées en Ecosse et au Pays de Galles, avant que le gouvernement britannique ne décide, tout récemment, de développer un nouveau modèle au niveau national, sous le nom de Skills Account Model (SAM).

Des Etats peuvent mettre en œuvre plusieurs dispositifs alternatifs fondés sur la même idée de responsabilisation personnelle. Ainsi, la Région Flandres a expérimenté deux dispositifs différents : d'une part de véritables comptes individuels de formation et d'autre part de simples chèques formation. C'est également le cas en Italie avec le cumul des dispositifs Vouchers et Carte de crédit individuelle (Carta di credito formativo individuale). Dans les deux cas, les dispositifs présentent des modalités de mise en œuvre différentes.

Le pilotage de projets régionaux peut être réalisé au niveau central : c'est le cas du dispositif italien de carte de crédit mis en place par le ministère du travail italien dans trois régions : Toscane, Piémont, Ombrie en 2006.

Enfin, certains dispositifs sont mis en œuvre par les Chambres professionnelles, comme en Autriche avec l'intervention des Chambres du travail, dont l'inscription est obligatoire pour les salariés.

2. Publics bénéficiaires

Tous les dispositifs concernent des catégories déterminées de populations : publics à risque, demandeurs d'emploi, personnes faiblement qualifiées, employés faiblement qualifiés... Mais si certains dispositifs sont ouverts à tous les membres des catégories bénéficiaires, d'autres ne concernent que des échantillons de population. Ainsi, les dispositifs britanniques, autrichiens, les vouchers italiens et les chèques formation de la Région Flandres sont prévus pour tous. En revanche les dispositifs expérimentaux hollandais, le compte individuel de la Région Flandres et la Carte de crédit régionale italienne sont réservés à des publics plus ciblés.

En Ecosse, le programme qui succéda au ILA britannique s'adressait, dans un premier temps, aux personnes ayant un revenu inférieur à 22 500€. En août 2005, la limite fut portée à 27 000€. Au Pays de Galles, c'est le niveau de qualification qui constitue le critère pour bénéficier ou non d'un financement individuel. Ainsi, le ILA gallois est accessible aux personnes ayant un niveau 2 de qualification (faible niveau de formation). Si la personne ou son partenaire bénéficie de la sécurité sociale, il peut également prétendre bénéficier du dispositif. Le nouveau SAM britannique s'adresse également au public faiblement qualifié et qui ne bénéficie pas du programme mis en place au niveau des entreprises, « train to gain ».

L'expérience belge de comptes formation en 2003 et 2004 dans la Région Flandres s'adressait également essentiellement aux personnes ayant un faible niveau de qualification. Toutefois, parmi les quatre organisations pilotes censées mettre en œuvre le dispositif, l'une s'adressait à l'industrie du tissu, une autre aux professions de santé, alors que les deux autres étaient davantage orientés vers les publics peu ou très peu qualifiés. Les Chèques formation, en revanche, s'adressent en tout premier lieu aux employés. Le bénéficiaire doit être employé, avec un contrat à terme, et au moins 80h de travail par mois

Aux Pays Bas, les différentes expériences furent réalisées avec des publics peu qualifiés et ciblés. En effet, seules certaines entreprises furent sélectionnées lors des expérimentations. Le public était peu qualifié mais employé.

En Italie, les Vouchers s'adressent à tout le monde, et notamment à tous les employés, puisque le système est en partie financé par l'assurance chômage. En revanche, le compte de crédit formation expérimenté dans quelques régions est ouvert aux seuls demandeurs d'emploi et aux titulaires d'un contrat atypique.

La situation autrichienne présente une grande diversité de dispositifs régionaux. Cependant, la plupart des modèles s'adressent aux personnes peu ou pas qualifiées. Ainsi, à Salzburg par exemple, les comptes formation sont disponibles pour les personnes ayant au mieux le baccalauréat ou qui retournent à l'emploi, enregistrés comme demandeurs d'emploi. A Vienne en revanche, le dispositif WAFF (Fond de promotion des employés de Vienne) couvre aussi bien les employés que les demandeurs d'emplois ou les travailleurs en congés de formation ou non, ainsi que

les bénéficiaires de l'assistance sociale. De même, les publics visés par les Vouchers mis en place par les Chambres de travail au niveau régional varient en fonction des régions.

3. Les prestations financées par la solvabilisation individuelle

Les différents systèmes s'adressant en priorité à des publics peu qualifiés, les dispositifs servent généralement au financement d'actions de formation type « savoir généraux » ou « compétences clefs ». Cependant, de ce point de vue également, il faut remarquer une grande variété dans les dispositifs. Notamment, plusieurs dispositifs prévoient des mesures d'accompagnement tandis que d'autres se cantonnent à la simple fonction de financement d'actions de formation.

Ainsi, lors de la première expérience britannique, les bénéficiaires du dispositif ILA avaient également accès à une réduction de 20% sur les cours traditionnels et de 80% sur les cours en communication et en informatique.

En Belgique, le système de compte prévoyait la gratuité pour les activités de conseil, notamment pour les demandeurs d'emploi, les personnes bénéficiant de l'assistance et les publics considérés à risque. En revanche, le système de Chèque est une mesure exclusivement financière mais le montant de ces chèques peut être augmenté dans certaines circonstances pour financer des activités d'accompagnement (le conseil préalable à l'entrée en formation pour les publics à risque qui n'ont pas bénéficié de l'éducation secondaire notamment).

De plus, de nombreux dispositifs prévoient une sélection des opérateurs. En effet, le premier système mis en place par le gouvernement britannique ne prévoyait pas de véritable contrôle des opérateurs de formation, ce qui explique en partie l'abandon de cette expérience, à la suite de la découverte de nombreuses fraudes. Ainsi, le dispositif écossais prévoit que le nouveau ILA ne peut être utilisé qu'auprès d'opérateurs reconnus ou enregistrés auprès des autorités nationales. Le système italien prévoit également une sélection des opérateurs sur la base d'un appel d'offre régionale. Il est intéressant de constater que le système mis en place par les Chambres de travail autrichiennes prévoit généralement une sélection des opérateurs par ces mêmes chambres.

4. Montants et techniques de financement

Les montants :

Les montants des différents dispositifs varient mais sont généralement relativement faibles. Ainsi, le ILA britannique original prévoyait que chaque bénéficiaire recevait 150 livres sterling à l'ouverture du compte individuel. En Écosse, il s'agit d'une bourse annuel de 300 €, et de 150 € pour les plus hauts revenus. En revanche, le SAM ne

prévoit semble-t-il pas de limites, puisqu'il s'agit de financer le coût des formations pour atteindre un niveau 2 de qualification.

En Flandres, le compte formation est alimenté par une dotation de 100€ tandis que les Chèques sont d'une valeur de 250€.

Au Pays Bas, les expériences conduites prévoyaient un financement de 450€ pour chaque compte ouvert.

Les deux seuls systèmes où l'on trouve des montants bien plus élevés sont le modèle italien et certains dispositifs régionaux italiens. Ainsi, la Carte de crédit formation italienne est d'une valeur de 2500€, pouvant servir à financer des formations pendant deux ans. Seul le dispositif mis en place en Basse Autriche s'approche de ce type de montant en prévoyant la possibilité de dépenser 2640€ sur une période de 6 ans.

Les financeurs :

La plupart des dispositifs étudiés reposent sur des financements publics, mais prévoient des obligations de cofinancement de la part des individus. Ainsi le premier dispositif ILA britannique prévoyait que l'ouverture du compte était soumise à une obligation de financement individuel à hauteur de 25 livres. Le ILA écossais prévoit un cofinancement, non pas du compte, mais des actions de formations. Ainsi, chaque action, pour être couverte par le financement ILA, doit avoir été cofinancée à hauteur de 15 livres. Les financements publics peuvent être soit nationaux, soit régionaux. Le cofinancement est également prévu pour le compte individuel expérimenté en région Flandres.

Les systèmes de Chèques ou vouchers sont généralement conçus sur un modèle similaire. Ainsi, le Chèque formation en Flandres permet de financer des actions à hauteur de 250€, mais l'individu doit cofinancer 50% du montant total (le financement public est donc de 125€). Cependant, l'obligation de cofinancement ne concerne pas les personnes qui n'ont pas bénéficié d'une formation secondaire. Dans ces cas précis, le financement public peut être de 250€ par an.

L'expérience hollandaise prévoyait également un cofinancement, par les individus et les employeurs. Toutefois, il faut remarquer que lors de la première phase de l'expérience, seul deux programmes prévoyaient le financement individuel (compris entre 22 et 200€ par compte). En revanche, le cofinancement individuel fut généralisé lors de la seconde phase expérimentale.

Les différents dispositifs autrichiens prévoient également le cofinancement. Le compte individuel en Basse Autriche permet aux bénéficiaires de financer 50% des coûts de formation (ou 80% si la personne a plus de 45 ans et est demandeur d'emploi). En Haute Autriche, le dispositif permet de couvrir 80% des coûts de formation. Le modèle mis en place à Salzburg ne prévoit la couverture que de 40% des coûts (2006-2007) tandis que celui tyrolien prévoit un paiement direct de 25%

mais précise que 15% supplémentaire du coût peut être pris en charge si l'examen final est réussi. Enfin, le WAFF viennois finance des formations dispensées par des formateurs agréés à hauteur de 50% des coûts et jusqu'à 80% pour les qualifications permettant l'entrée à l'université et donnant accès aux examens permettant de devenir maître artisan ou dans un objectif de retour à l'éducation.

Ainsi, si la technique du cofinancement est très répandue, les montants comme les pourcentages couverts par le financement public varient considérablement. Une constante cependant : plusieurs systèmes prévoient un pourcentage de financement plus élevé dès lors qu'il s'agit de financer des actions pour des personnes particulièrement peu qualifiées.

La gestion :

Le modèle ILA britannique reposait sur un dispositif relativement simple. Pour ouvrir un compte formation il suffisait de se rendre auprès d'un opérateur bancaire et verser une somme supérieure à 25 livres. En contrepartie de quoi, la personne recevait un financement gouvernemental de 150 livres, qu'elle pouvait dépenser librement auprès de prestataires agréés.

Le ILA écossais et celui gallois sont construits dans un esprit assez différent puisque se sont les actions et non le compte lui-même qui doivent faire l'objet de cofinancement. Il ne s'agit donc plus véritablement de compte mais simplement d'une somme forfaitaire, mise à disposition des individus pour financer partiellement des actions de formation.

En réalité, le modèle tel qu'il a existé en GB de 2000 à 2001, n'a quasiment pas d'équivalent sur le territoire européen. Seule la Carte de crédit formation expérimentée dans certaines régions italiennes peut être comparée à ce modèle. Les montants sont singulièrement plus élevés que dans les autres dispositifs (2500€). Il s'agit également de mettre à disposition des personnes de véritables comptes formation, tenus par des opérateurs bancaires. Ces derniers doivent être choisis par les pouvoirs publics et un accord spécifique est passé entre l'établissement bancaire et l'administration de la Province concernée (échelon infrarégional). Les individus sont alors libres de financer davantage leur compte formation par versement de 500€. Pour dépenser ces sommes, l'individu doit établir, auprès d'un Centre Emploi local, un parcours de formation qui est approuvé par le Centre. Il peut alors utiliser la Carte pour réaliser le parcours, finançant des actions de formation mais aussi d'accompagnement (voyage, conseil...).

L'expérience hollandaise apparaît riche en enseignements puisque deux modèles alternatifs furent expérimentés : le premier prenait appui sur des instituts bancaires privés qui géraient des comptes réels, le second prévoyait la mise en place de comptes virtuels. Le premier modèle est apparu rapidement antiéconomique

puisqu'il fallait nécessairement rémunérer les instituts bancaires pour le service rendu.

En réalité, la plupart des dispositifs de budget individuel de formation prévoient l'utilisation de techniques de financement telles que les Chèques ou Vouchers qui n'ont généralement pas de véritable valeur fiduciaire mais permettent simplement d'activer le financement public. Ainsi, comme dans le modèle mis en place en Allemagne, l'organisme bénéficiaire du Chèque formation et choisi par l'individu (souvent sur la base d'une liste de prestataires agréés) pourra réclamer aux autorités publiques le versement du montant prévu par le Chèque.

Le Voucher italien est intitulé à l'individu mais le prestataire n'est payé qu'à la fin de la formation. Il faut pouvoir prouver que le participant a suivi 70 à 75% des cours. Les formations sont généralement choisies par le bénéficiaire sur un catalogue établi grâce à un appel d'offre régional. Enfin, bien qu'aucun des dispositifs étudiés ne le prévoient, il est sans doute utile d'évoquer la piste d'une gestion par des fonds paritaires.

5. Bilan et perspectives

La grande variété des dispositifs existants est le premier trait marquant de ce survol rapide des expériences nationales. Cependant, la plupart des dispositifs visent des publics peu ou très peu qualifiés, et prévoient des montants relativement faibles. Le cofinancement est également une constante. Ces traits communs permettent de comprendre les véritables objectifs des dispositifs. Les budgets individuels de formation sont essentiellement construits pour responsabiliser l'individu.

Ainsi, il est tout à fait possible, et même sans doute préférable afin de limiter les possibilités de fraudes d'utiliser des comptes virtuels. Ces modèles de « bon pour » permettent en effet le contrôle des autorités publiques. En effet, le premier ILA britannique a créé un effet d'aubaine, aboutissant à de nombreuses fraudes. La mise en place de comptes virtuels, la sélection des opérateurs habilités par les pouvoirs publics et l'orientation des personnes semblent être des mesures permettant de limiter ces phénomènes.

Un autre élément significatif est l'échec des modèles prévoyant l'intervention d'institutions bancaires pour gérer les budgets individuels de formation. En effet, d'une part, comme le démontre les études d'évaluation du dispositif hollandais, l'utilisation d'un compte réel n'est pas plus motivante pour la personne que le recours à un compte virtuel, et d'autre part, la nécessité de rémunérer l'opérateur rend ce type de dispositifs assez coûteux. C'est ainsi, que l'expérience menée dans le Kent a également évolué avec l'abandon des comptes bancaires réels au profit d'un système de comptes virtuels.

C. Les comptes épargne formation

1. Pays concernés, types de dispositifs (expérimental, national, régional...)

Les expériences de véritables comptes épargne formation sont finalement assez rares. A l'exception des dispositifs mis en place directement par les entreprises, seule la Suède et l'Autriche semble avoir déjà expérimenté ce type de modèle. Aux Etats-Unis c'est une fondation privée, le CAEL (Council for Adult and Experiential Learning), qui développe des expériences de comptes individuels, appelé LiLA (Lifelong Learning Account).

La Suède, après de longues années d'expérimentation a finalement abandonné le projet, tandis que le modèle autrichien, inspiré d'une initiative régionale tyrolienne a été étendu au niveau national en 2005.

Aux Etats-Unis, le CAEL milite pour une reconnaissance au niveau fédéral du projet et une proposition de loi a été déposée en ce sens, prévoyant une expérimentation au niveau national. Le Lifelong Learning Account Act a été déposé en Juin devant la Chambre des représentants et au Sénat. Il prévoit la mise en place d'une expérimentation nationale, concernant 200,000 employés dans 10 Etats.

De 2001-2007 le CAEL a développé trois programmes sectoriels pilotes : à Chicago dans le secteur de la restauration, dans l'Indiana avec les secteurs de la manufacture et des services publics et à San Francisco dans le secteur de la santé. Depuis 2005 des expériences sont mises en place au niveau des Etats fédérés, notamment dans le Maine (2005) et l'Illinois (2007). D'autres projets sont en cours dans le Missouri ou l'Etat d'Hawai

Enfin, l'Allemagne devrait très prochainement adopter un modèle de financement prévoyant la possibilité d'utiliser des comptes épargnes préexistant notamment le compte épargne créé par le Vermögensbildungsgesetz (VermBG – Loi pour promouvoir la constitution d'un patrimoine) pour financer la formation professionnelle. La modification de ce dispositif préexistant s'apparentera finalement à la création d'un compte épargne formation. Le projet allemand sera présenté de façon plus complète dans la partie consacrée à la situation allemande.

2. Techniques de financement

Le modèle suédois prévoyait un mode de financement public indirect, à travers des mécanismes fiscaux. Ainsi, tout versement sur le compte individuel pouvait être déduit de l'impôt sur le revenu. Le montant maximal de ces déductions était équivalent à 4100€ en 2001. Les employeurs aussi pouvaient bénéficier d'une réduction d'impôts lorsqu'ils finançaient les comptes individuels des employés. Ainsi, l'essentiel du financement public passait par des mesures fiscales.

L'incitation fiscale est également prévue comme mode de financement public dans le modèle fédéral développé par CAEL. Ainsi, selon la proposition de loi défendue par le CAEL, toute personne employée pourrait verser jusqu'à 5 250 dollars sur un compte personnel destiné à financer la formation. Cela ouvrirait droit à un crédit d'impôt d'un montant maximal de 500 dollars. Les retraits seraient également exonérés d'impôt. Les employeurs bénéficieraient également d'un crédit d'impôt d'un montant maximal de 500 dollars par an s'ils financent le compte individuel. L'incitation fiscale vise à la fois à permettre un financement public et à favoriser la participation des employeurs au financement de la formation.

Le modèle autrichien est sensiblement différent et se rapproche du système qui sera vraisemblablement mis en place en Allemagne prochainement. Il s'agit essentiellement d'étendre des dispositifs d'épargne salariale existants, notamment pour financer la construction et l'achat de logements, et de permettre de dépenser ces sommes pour financer des activités de formation. Le gouvernement paie un bonus de 3 à 8% des sommes versées annuellement sur ce type de compte, avec un maximum de 1000€. La personne peut choisir différentes modalités d'épargne (compte épargne classique, fonds d'investissement...). Ce type d'épargne peut également donner accès à un prêt supplémentaire permettant de financer des formations coûteuses.

Il convient de souligner que les différents dispositifs de comptes épargne visent à développer le cofinancement en favorisant l'investissement individuel mais également les contributions de l'employeur et éventuellement la possibilité de recourir à des prêts bancaires. Il convient également de souligner que les dispositifs s'appuient sur des systèmes d'épargne préexistants et gérés par des organismes financiers classiques.

3. Publics visés et actions financées

Les comptes épargnes, contrairement aux budgets individuels, ne se concentrent pas nécessairement sur les publics à risque. Ainsi, le modèle développé localement par le CAEL s'adresse à tous les travailleurs et toutes les entreprises. Toutefois, pour que l'employé puisse bénéficier d'un LiLA, il faut que l'employeur accepte de participer au programme. Ainsi, un accord conjoint de l'employé et de l'employeur est nécessaire pour activer le dispositif. Il faut aussi souligner que les expériences furent

menées dans des secteurs où la formation continue apparaît particulièrement nécessaire, notamment pour développer des plans de carrière pour les employés (santé, restauration, manufacture...). La proposition de loi fédérale prévoit que les comptes pourraient être utilisés pour financer des actions de formations mais également des actions d'accompagnement. Toutefois, celles-ci devraient être définies au préalable par les autorités fédérales. L'orientation semble donc être au cœur du dispositif.

Le modèle suédois était également conçu pour tous les employés. Cependant, cette caractéristique explique en partie l'abandon du modèle, fortement critiqué par les partenaires sociaux. En effet, la mise en place du compte individuel aboutissait finalement à renforcer les disparités entre les employés : celui qui gagnait plus pouvait d'autant plus facilement épargner et donc bénéficier des financements publics et favoriser l'investissement de l'entreprise. Ainsi, loin de réduire les inégalités, le dispositif suédois a été considéré comme un facteur supplémentaire d'inégalité entre les employés. Cette caractéristique explique en grande partie l'abandon du dispositif.

Le projet allemand, se distingue finalement des autres dispositifs. En réalité il ne s'agit pas de prévoir un seul mode de financement pour un public déterminé, mais de mettre en place différents mécanismes permettant de financer des actions de formation, quelque soit la situation de l'employé. En fonction de sa situation individuelle, l'employé pourra bénéficier de différents types de financement. Ainsi, le recours au compte du VermGB est essentiellement conçu pour les salaires moyens et bas. Toutefois, afin d'activer les différents dispositifs de financement une consultation/orientation obligatoire semble fortement souhaitable afin de construire un parcours de formation efficace (voir partie Allemagne pour une présentation complète du dispositif prévu).

4. Bilan et perspectives

La rareté, la diversité et le caractère récent des expériences rendent difficile un bilan du modèle de compte épargne formation. La mise en place d'un compte épargne formation seul soulève un certain nombre de difficultés qu'il n'est pas toujours possible de surmonter. Notamment, la question de l'égalité de traitement entre les différents travailleurs se pose. De même, l'intérêt du secteur bancaire privé peut être stimulé si des sommes relativement importantes peuvent être investies par les individus. Or, seuls les plus hauts revenus sont en mesure d'investir massivement dans leur formation professionnelle. Ces mêmes hauts revenus ne sont pourtant pas nécessairement les plus intéressés par ce type de dispositif.

Un second problème semble être posé par le rôle de l'employeur. Quel doit être son rôle en matière de détermination du parcours de formation ? Comment inciter ce dernier à investir ? Si des mécanismes incitatifs sont mis en place comment s'assurer que l'employeur ne concentrera pas ces aides sur certains employés au détriment d'autres ?

Enfin, la question de la mise en place d'un parcours de formation est primordiale. En effet, les modalités pour dépenser le compte épargne sont fondamentales. Il s'agit d'éviter le développement des fraudes et autres effets d'aubaine. Ainsi, il faut sans doute, à l'instar de la plupart des dispositifs, prévoir une consultation obligatoire d'un conseiller, la mise en place d'un parcours de formation en accord avec ce conseiller et un système d'agrément des actions finançables.

C'est pour surmonter ces difficultés que l'Allemagne a choisi de s'orienter vers un dispositif plus complexe, prévoyant de multiples sources de financement, et donc susceptible de s'adapter à la situation de la personne potentiellement bénéficiaire. Ainsi, le recours à un compte épargne peut s'articuler avec un système de prêts aidés et avec des mesures d'incitation fiscale. Enfin, pour les bas revenus il est sans doute nécessaire de développer des méthodes de financement différentes, plus directe et à court terme, se rapprochant davantage des dispositifs types budgets individuels.

Chapitre III. Présentation de quatre dispositifs nationaux

Le chapitre suivant présente successivement quatre expériences nationales différentes : le Royaume Uni, les Pays Bas, l'Allemagne et les Etats Unis. Après une première expérience britannique, les Pays Bas ont expérimenté plusieurs modèles avec une méthode d'évaluation très efficace permettant de tirer de nombreux enseignements sur l'utilité des dispositifs. Enfin, des projets de réforme en Allemagne et aux Etats Unis sont actuellement en cours.

A. Le pionnier européen : Le Royaume Uni

Dés l'élection du gouvernement travailliste de Tony Blair en 1997, le Royaume Uni envisagea la possibilité de favoriser l'implication des individus, avec la mise en place d'une politique de flexicurité. C'est dans le cadre de cette réforme globale du marché du travail que furent expérimentés les premiers dispositifs.

1. Le Individual Account for Learning (ILA) original

Après une première phase expérimentale dans la Région du Kent de 1998 à 2000, le dispositif britannique fut introduit en septembre 2000 et interrompu en novembre 2001. Il s'agissait d'un dispositif national, identique en Angleterre, Ecosse, Pays de Galles et Irlande du Nord.

Toute personne âgée de plus de 19 ans qui décidait d'ouvrir un compte formation dans une banque en versant au moins £25 recevait une bourse du gouvernement de £150. Le bénéficiaire devait dépenser ce compte pour financer une formation auprès d'un prestataire enregistré. L'ouverture du compte donnait également accès à des réductions de 20% sur formations classiques (plafonnée à £100) et de 80% pour les cours en communication et d'informatique (plafonnée à £200). Le compte pouvait servir pour financer plusieurs formations mais expirait au bout d'un an s'il n'était pas utilisé. Le gouvernement espérait ouvrir un million de comptes en 2 ans, pour une dépense de 150 millions. En un an plus de 2 millions et demi de comptes étaient finalement ouverts.

Le programme fut suspendu essentiellement à cause des nombreuses fraudes dues à une absence de réglementation. De nombreuses évaluations permirent de détecter les motifs de ces fraudes (notamment l'absence de contrôle réel des prestataires et de leur activité) et conclure qu'il ne fallait pas abandonner le concept des ILA mais améliorer leur fonctionnement.

2. Les ILA écossais et gallois

Suite à la suspension et aux évaluations de l'ILA britannique l'Ecosse a mis en place, fin 2004, un dispositif similaire initialement prévu uniquement pour les personnes à faible revenu (moins de £15000). Les bénéficiaires reçoivent une bourse individuelle de £200 pour financer des formations. Ils doivent cependant cofinancer les actions (ce n'est donc plus le compte en lui-même qui est financé mais les actions) à hauteur d'au moins £10. En août 2005 le dispositif fut élargi aux personnes ayant un revenu légèrement supérieur. Aujourd'hui le plafond pour avoir accès au dispositif est de £18000.

Le dispositif écossais prévoit également un système de contrôle et d'enregistrement des prestataires. L'ensemble des actions finançables par le ILA est disponible sur un unique site Internet.

Un dispositif similaire fut également introduit au Pays de Galles. Toutes personnes de plus de 18 ans peuvent bénéficier d'un financement de £200 lorsqu'elle ou leur partenaire bénéficie du système de sécurité sociale ou ont une formation inférieure au niveau 2 (correspond à une scolarisation jusqu'à 16 ans). Le dispositif gallois est donc orienté et réservé aux seules personnes ayant un très faible niveau de qualification.

3. La situation actuelle

En 2006 le gouvernement britannique fait paraître un livre blanc²¹ dessinant une stratégie pour le développement de la formation, en particulier pour les personnes à faible niveau de qualification. En juillet 2007, le livre blanc est complété par un rapport de mise en œuvre qui préconise la création d'un nouveau dispositif de compte individuel (Skills Account Model – SAM).

Le nouveau dispositif prévoit que le coût des formations pour atteindre un niveau 2 de qualification sera payé par la collectivité, si le bénéficiaire ne peut bénéficier du programme « train to gain », mis en place au niveau des entreprises (financement de consultants formation dans les entreprises afin de mettre en place, sur la base d'un accord entre l'employé et l'employeur, un parcours individuel de formation).

L'objectif est donc d'intervenir à deux niveaux :

- Stimuler les différents acteurs au sein de l'entreprise afin qu'ils investissent dans la formation
- Financer directement les formations des personnes à faible niveau de qualification tout en les sensibilisant et en les responsabilisant.

²¹ Further education, raising skills, improving life chances, Mars 2006.

Le suivi, l'information et le conseil devraient également être financés publiquement pour les bénéficiaires du SAM. Il s'agit d'une mesure pour lutter contre les abus constaté lors de la première expérience et favoriser le contrôle des autorités publiques sur l'utilisation du dispositif. Enfin, le compte sera essentiellement virtuel. Il permettra à la personne de connaître les sommes qui sont effectivement dépensées par la collectivité pour assurer sa formation. Cependant, les paiements seront versés au prestataire directement par la collectivité.

Plusieurs expériences sont actuellement en cours pour tester différents modèles, notamment dans la région du Sud Est et dans les Midlands.

B. Les expériences aux Pays Bas

Dès le début des années 2000, le gouvernement néerlandais a expérimenté des dispositifs de comptes individuels de formation. Ces expériences firent l'objet d'une évaluation assez complète. Les premiers modèles furent mis en place de 2001 à 2003 et concernaient environ 3000 employés dans une centaine de sociétés. Les secondes expériences pilotes ont débuté en 2006 et sont actuellement en cours. La démarche choisie est la plus scientifique possible et vise essentiellement à comparer l'efficacité des dispositifs sur le comportement individuel (appétence, disponibilité à l'autofinancement...), en les comparant notamment avec les dispositifs plus traditionnels du financement.

1. Les premières expériences : 2001-2003

Les premières expériences pilotes furent mises en place à l'initiative conjointe des ministères de l'éducation, de la culture et des sciences (OCW) et du ministère des affaires sociales. Les raisons de ces expériences tiennent à la volonté du gouvernement de favoriser la formation professionnelle, notamment pour répondre aux préconisations européenne dans le cadre de la Stratégie européenne de l'emploi (SEE).

Les premiers pilotes concernaient environ 3000 employés dans plus de 100 entreprises. Chaque employé recevait une bourse de 450 euro de la part des autorités publiques. La bourse pouvait être couplée avec un financement de l'employeur ou du travailleur lui-même. Cependant, la bourse devait être dépensée dans un délai de 18 mois.

Le dispositif expérimenté est donc un budget individuel de formation et non un compte épargne formation. En effet, la durée prévue est trop courte.

L'objectif était de développer la motivation personnelle, notamment des employés à faible niveau de qualification, en passant d'une logique d'entreprise à une logique centrée sur le choix personnel. Les études font apparaître que 61% des participants étaient motivés par la volonté de développer de nouvelles compétences et 39% était intéressé essentiellement à améliorer leurs compétences dans le cadre de leur travail actuel. 11% y participait par plaisir d'apprendre, 10% sur demande de l'employeur, 9% parce qu'ils entrevoyaient un avantage financier et 9% dans un but de promotion rapide. Seul la moitié des participants y ont vu un avantage par rapport à d'autres systèmes de formation (prescription par l'employeur). L'important pour l'ensemble des travailleurs était avant tout de recevoir une formation.

L'évaluation des dispositifs a permis d'établir un certains nombres de conclusions. Il s'agit en effet de modèles qui pourraient se révéler intéressants pour stimuler l'individu, mais de nombreux points méritent d'être mieux étudiés :

- Tout d'abord, comment articuler deux systèmes de formation continue ? L'un fondé sur l'offre l'autre sur la demande ?
- Le marché de la formation professionnelle est peu transparent pour les individus. Il apparaît nécessaire de les orienter et les conseiller.
- La plupart des employés n'ont pas de perspective à long terme et ne considère pas prioritaire le fait d'épargner pour leur carrière.
- L'aide financière du gouvernement est essentielle pour les employés avec un faible niveau de qualification. C'est le seul moyen pour leur permettre d'accéder effectivement à des formations.
- L'intérêt du Compte formation pour stimuler l'apprentissage « non formel » (c'est-à-dire pas directement en relation avec le travail exercé) reste à démontrer.

2. La seconde expérience : 2006-2008

Un des éléments qui n'avait pas pu être vérifié avec suffisamment d'exactitude lors de la première expérience était la plus-value du système de compte individuel par rapport à des modes de financement plus classiques. Ainsi, la seconde expérience a prévu de comparer les résultats de deux groupes pilotes : le premier bénéficiant d'un ILA, le second non.

L'expérience a débuté fin 2006 et doit se terminer à la fin du mois de mars 2008. Elle concerne 1266 employés, dont 637 bénéficient d'un ILA et 629 non. Les employés bénéficiant d'un ILA se voient doter de 450€ par le gouvernement. La somme doit être dépensée entre novembre 2006 et mars 2008. Il s'agit d'employés avec un faible niveau de qualification. Une triple évaluation est prévue, en décembre 2006, septembre 2007 et septembre 2008. Les deux premières évaluations ont déjà produit des résultats.

Attitude des employés

Variable		Sans ILA	Avec ILA
Initiative de la formation	Employé	33%	61%
	Employeur	29%	13%
Motivation	Développement personnel	58%	74%
	Développement des compétences en rapport avec le métier exercé	48%	39%
Epargne formation		9%	14%
Intention de suivre un cours	Aucune intention	32%	15%
	Intention, pas encore réalisée	24%	31%
	Réalisée	44%	54%
Temps pour formation	Durant le temps de travail	36%	15%
	Durant le temps libre	49%	73%

Si la prudence est nécessaire lors de l'interprétation des données recueillies, un certain nombre de conclusions semblent possibles :

- Le dispositif ILA a des effets sur l'attitude, la motivation et la participation effective des employés à faible qualification
- Le développement personnel est une motivation importante.
- L'absence de ILA favorise la formation directement en rapport avec l'activité exercée (stimulation de l'employeur).
- Le ILA favorise la formation pendant le temps libre (responsabilisation individuelle).
- L'épargne personnelle reste marginale.
- L'amélioration de la situation générale sur le marché du travail apparaît plus importante que l'augmentation du salaire.

C. La création du plan épargne formation en Allemagne

1. Introduction

La formation professionnelle en Allemagne est une préoccupation nationale, comme dans de nombreux Etats européens. Les motivations qui ont poussé le gouvernement à s'intéresser à de nouvelles méthodes de financement sont similaire à celles des autres systèmes européens et aux préoccupations mises en lumière par les différents rapports internationaux : nécessité de s'adapter à une économie mondialisée, être capable de relever le défi d'une économie fondée sur la connaissance, nécessitant une adaptation constante des compétences des travailleurs, affronter le problème démographique. L'objectif général de la réforme est de permettre le maintien de la compétitivité du système économique allemand.

L'idée d'une solvabilisation individuelle et d'un encouragement à la dépense individuelle est en réalité développée depuis plusieurs années. Ainsi, depuis 2006, un chèque formation est expérimenté dans la Région North Rhine-Westphalia (voir fiche comparaison).

Toutefois, si cette initiative régionale mérite d'être soulignée et sera peut être suivie par d'autres initiatives régionales, le gouvernement allemand a prévu, au niveau fédéral, une réforme du système de la formation continue. Cette volonté est inscrite clairement dans le programme de la coalition de gouvernement :

« Le public, les entreprises et les individus doivent participer au financement de la formation continue de façon appropriée. Grâce aux compte épargne formation nous voulons développer de nouveaux instruments financiers et d'amender le Capital Accumulation Act. Cette réforme sera faite à budget constat. »

Deux experts ont été chargés de l'élaboration d'un modèle viable: le Professeur Bert Rürup et le Dr. Dieter Dohmen de l'Institut pour l'éducation et la recherche socio-économique (FiBS).

Un des objectifs des autorités est de faciliter le financement de la formation continue pour l'ensemble de la population et en particulier pour les catégories qui n'ont jusqu'à présent pas été en mesure d'améliorer leur situation sur le marché du travail en raison d'un manque de moyens propres. Naturellement cet objectif doit être poursuivi tout en favorisant la dépense individuelle afin que cela n'entraîne pas de coûts supplémentaires pour l'Etat.

Si les experts préconisent effectivement une réforme du système, ils suggèrent de s'appuyer essentiellement sur les modalités de financements existantes. Pourtant, malgré le fait que la réforme apparaît assez simple à mettre en œuvre, il s'agit bien

d'une refondation du système de financement de la formation professionnelle. La démarche entreprise mérite d'être explicitée.

2. La démarche des experts

Pour définir de nouveaux modes de financement, les experts ont procédé à une analyse complexe. Ils ont en effet étudié à la fois le sens socio-économique du concept des plans épargnes formation, les dispositifs existants dans d'autres systèmes nationaux et une analyse approfondie de la situation de la politique de formation en Allemagne²². Un des éléments fondamentaux est la question de l'accès de certaines catégories particulièrement exposées au risque d'inemployabilité.

Le projet de loi est directement inspiré des modèles préconisés par les rapports d'experts. L'objectif de la réforme est de développer diverses sources de financement alternatives ou complémentaires, susceptibles de couvrir l'ensemble de la population. Les systèmes d'épargne apparaissent comme une modalité parmi d'autres.

Les rapports ne préconisent pas véritablement la création de nouveaux instruments de financement. Ils se limitent essentiellement à modifier des dispositifs existants et à mieux les articuler entre eux. Le souci de ne pas construire une réforme trop lourde à mettre en œuvre est omniprésent. Certaines solutions qui pouvaient ainsi apparaître attrayantes sont explicitement écartées à causes de la complexité de la mise en œuvre.

Un autre élément fondamental de l'analyse est la mise en évidence des limites intrinsèques au système de l'épargne dans un objectif de formation. D'une part, peu de foyers sont susceptibles d'épargner pour plus d'une finalité, et généralement l'accès à la propriété ou la retraite, prime sur le financement des besoins de formation. D'autres part, les mécanismes d'épargnes produisent véritablement des intérêts à plus ou moins long terme. Or, les besoins de formation peuvent eux être immédiats ou du moins identifiable uniquement à court terme. Le choix a donc été fait de se concentrer sur des systèmes d'épargne qui ne soient pas uniquement disponibles pour la formation professionnelle. Ainsi, il a été considéré préférable d'adapter et d'élargir des mécanismes d'épargne existants plutôt que de créer un système spécifique pour les dépenses de formation.

En revanche, un des points véritablement novateur est la volonté de renforcer la capacité des individus à se former. Cela passe par une meilleure prise de conscience des enjeux de la formation et par le développement de méthodes de financement centrées sur la responsabilisation individuelle, à court et long terme. Ainsi, si d'un point de vue législatif et réglementaire la réforme apparaît somme toute assez limitée

²² D. Dohmen (2007); D. Dohmen, Prof. V. De Hesselle, K. Himpele (2007) ; B. Rürup, A. Kohlmeier (2007). Voir également le site du ministère...

et donc assez simple à réaliser, d'un point de vue politique il s'agit bien d'une première étape vers la refondation du système, fondée désormais sur le principe de la centralité de la personne.

3. La réforme envisagée

Globalement, la réforme envisage un modèle fondé sur le cofinancement et répond à une double préoccupation : permettre à des publics généralement exclus de la formation de pouvoir financer un parcours de formation ; développer, si possible, le financement individuel.

La part autofinancée proviendrait en premier lieu des revenus individuels et des actifs disponibles. Pour les salariés à faible et moyen revenu, il s'agit d'envisager la possibilité d'utiliser les instruments de capitalisation classiques prévu par le droit allemand (Vermögenswirksame Leistungen). Ces derniers sont essentiellement versés par l'employeur. Enfin, un troisième instrument de financement serait le développement des prêts pour la formation.

Le financement public serait assuré par deux instruments : les déductions fiscales déjà existantes pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'octroi de d'une allocation spécifique, notamment pour les plus faibles revenus qui n'ont pas accès aux dispositifs fiscaux, faute de revenus suffisants.

Le gouvernement entend expérimenter ce modèle pendant trois ans, avec une possible extension de 2 ans. L'allocation devrait être financée essentiellement par les fonds européens.

4. La réforme des Vermögenswirksame Leistungen

Définition.

Les personnes ayant un statut d'employé avec un contrat a durée indéterminée (ou un CDD de plus de 6 mois) et ayant terminé leur période d'essai (qui dure en général de 6 mois) peuvent avoir droit a ce que l'on appelle les VWL. Il s'agit d'un complément de salaire versé par l'employeur. Le salarié, pour sa part, a parfois la possibilité (ou même l'obligation) d'alimenter ce compte.

Les conventions collectives en Allemagne obligent généralement l'employeur à verser une somme d'argent généralement comprise entre 27 et 40 €. Environ 95 % des employés profitent de cette opportunité. Le contrat de travail peut également être la source d'une telle obligation. Il faut cependant que l'employé fasse une demande expresse pour ouvrir ce compte épargne spéciale. Ces sommes d'argent sont considérées comme du salaire et assujetties à l'impôt sur le revenu.

En plus des intérêts, certains employés, dont le revenu imposable ne dépasse pas les 17.900 euros, et qui ont épargné pendant un certain nombre d'année (généralement 7

années) sans effectuer de retraits peuvent bénéficier d'un bonus gouvernemental. Ce bonus n'est cependant pas considéré comme un revenu imposable.

Le dispositif prévu

La réforme prévoit la possibilité pour les personnes ayant un revenu inférieur à 17900 euros de dépenser une part du plan d'épargne avant la date prévue pour le versement du bonus gouvernemental, sans que cela n'ait d'effets sur les droits des bénéficiaires. Ainsi, le bonus et les intérêts continueraient à être calculés et payés, malgré le retrait du plan d'épargne.

5. Le prêt formation

Le deuxième dispositif mis en place est la possibilité, pour les personnes désireuses d'entreprendre une formation, est la possibilité de contracter un prêt spécial pour financer la formation. Ce prêt serait mis en place par une banque publique (fédérale ou d'Etat) et avec des taux d'intérêt plus bas que ceux pratiqués généralement.

6. L'allocation formation

Enfin, le financement public serait surtout assuré par une allocation versée aux participants dont le revenu imposable est inférieur à 17.900 €. Cette allocation couvrirait un 50% des frais de participation, avec un maximum de 154€ et un minimum de 30€. La fixation d'un minimum est simplement liée à la volonté de ne pas multiplier les procédures administratives.

7. Perspectives

Il est naturellement impossible d'établir un bilan d'un dispositif qui n'a pas encore été mis en œuvre. Toutefois, il est possible dès à présent de constater que les dispositifs développés ne permettent finalement pas de couvrir la totalité de la population. Risque en effet d'être exclus certains employés de PME ne bénéficiant pas des fonds de capitalisation, ainsi que des personnes à très faible revenu qui nécessitent sans doute un investissement plus direct de la part des autorités publiques.

Le plan du gouvernement fédéral pourrait ainsi être efficacement complété par des dispositifs régionaux, notamment pour les personnes qui ne pourraient bénéficier du programme fédéral.

Enfin, le système de financement public direct se concentre essentiellement sur les travailleurs peu qualifiés. Pour les autres, le système de prêt et les avantages fiscaux sont considérés comme suffisants pour créer de l'appétence et favoriser l'investissement individuel. Seule une évaluation a posteriori du dispositif

permettra de mesurer effectivement les effets des différentes mesures sur le comportement individuel. Il est cependant évident que l'orientation peut avoir un rôle fondamental pour le développement de l'appétence des individus. La possibilité de créer un système obligatoire de consultation sur l'orientation est également à l'étude.

D. Le financement de l'éducation et la formation tout au long de la vie aux Etats Unis

La principale caractéristique du financement de la formation aux Etats-Unis est son adaptation à un modèle éducationnel profondément différent de ceux européens. En effet, la distinction entre la formation initiale et la formation continue n'est pas aussi marquée que dans la plupart des modèles européens étudiés. Ainsi, de nombreux travailleurs américains retournent à l'université quelques années après avoir commencé à travailler, pour se spécialiser. L'éducation supérieure se confond donc en partie avec la formation professionnelle.

Un autre élément structurant est le coût de la formation universitaire. Les frais d'inscription étant très élevés, l'Etat a dû mettre en place de nombreux dispositifs facilitant l'accès à l'université. Ainsi, la plupart des dispositifs de financement publics se concentrent sur les formations de type universitaire (éducation supérieure) et n'apparaissent pas toujours adaptés au financement de la formation tout au long de la vie.

1. Les dispositifs existants

Il existe essentiellement deux types de modalités de financement de la formation supérieure : les incitations fiscales et les mécanismes favorisant l'épargne formation²³.

Les dispositifs fiscaux couvrent l'ensemble des mesures incitatives existantes : crédits d'impôt, déductions fiscales, exemptions... Au total il existe huit dispositifs fédéraux prévoyant des avantages fiscaux pour les personnes désirant investir dans la formation supérieure. Ils prévoient notamment la possibilité :

- de bénéficier de crédits d'impôt pour les personnes qui investissent dans la formation,
- de déduire une partie des sommes investies personnellement et certains frais d'inscription
- de bénéficier d'exemptions fiscales pour les bourses d'enseignement.
- d'intégrer certains frais de formation dans les frais professionnels déductibles.

Les dispositifs d'incitation à l'épargne formation sont au nombre de cinq :

- 529 Saving Plans : Ce dispositif offre la possibilité d'ouvrir un plan d'épargne composé de produits financiers choisis sur une liste établie par le gouvernement. Les fonds sont investis après avoir été

²³ Pour une présentation complète des mécanismes existants voir, Pamela J. Jackson, CRS Report for Congress, An Overview of Tax Benefits for Higher Education Expenses 17 janvier 2006 disponible à l'adresse: http://assets.opencrs.com/rpts/RL32554_20060117.pdf

- régulièrement imposés mais si le compte est utilisé pour couvrir des dépenses de formation, les intérêts ne seront pas taxés.
- Coverdell Education Savings Accounts: Les CESA permettent aux personnes d'épargner jusqu'à 2000\$ par an et par enfant, pour financer l'éducation supérieure. Ils peuvent être financés jusqu'à ce que le titulaire atteigne l'âge de 18 ans. Le maximum investi est réduit pour les plus hauts revenus. Ces comptes épargnes sont constituées de produits financiers choisis par le titulaire et peuvent être ouverts dans toutes les banques américaines. Les intérêts ne sont pas taxés si le compte est effectivement utilisé pour couvrir des dépenses liées à l'éducation supérieure. Cependant les comptes doivent être utilisés avant que le bénéficiaire n'atteigne l'âge de 30 ans. Ils sont toutefois portables et peuvent être cédés à un autre membre de la famille n'ayant pas atteint la limite d'âge.
 - Education Saving Bonds Program : émission de bons du trésor qui ne seront pas taxés s'ils servent à financer des formations.
 - Retrait anticiper des Individual Retirement Accounts (IRAs) : Les IRA sont des plans d'épargne retraite. Les retraits de ces plans d'épargnes avant que le titulaire n'ait atteint l'âge de 59 ans et demi, sont soumis à un prélèvement de 10%. Ce prélèvement n'est cependant pas dû si la personne utilise ces sommes pour financer une formation.
 - Uniform Transfers to Minors : les donations pour financer une formation, directement versées à un organisme d'éducation supérieure ne sont pas taxées.

Si ces dispositifs permettent d'offrir à une part importante de la population des possibilités pour investir dans la formation, certaines carences du système ont encouragé la Fondation CAEL à proposer un nouveau modèle de financement, les LILA.

2. Life Long Learning Accounts, la proposition du CAEL

Le CAEL a développé un modèle complémentaire aux dispositifs existants sur la base d'une analyse des carences du système de financement actuel. Ainsi, le dispositif envisagé, les Lifelong Learning Accounts (LILA), se différencie et donc complètent les autres mécanismes existants sur plusieurs points :

- Ils n'expirent pas à l'âge de 30 ans comme les CESA.
- Ils peuvent bénéficier aux employés comme aux demandeurs d'emploi (alors que de nombreux dispositifs d'incitation fiscale sont ouverts uniquement aux employés). Les LILA n'expirent pas si le titulaire perd son emploi.
- Ils favorisent l'implication et le financement des employeurs.
- Ils sont portables et ne nécessitent pas de qualités particulières (les bénéficiaires ne doivent pas être étudiants à mi-temps, comme le prévoit de nombreuses bourses.)

- Les contributions peuvent être versées à tout moment, contrairement aux CESA qui ne peuvent être alimentés que si le titulaire n'a pas atteint l'âge de 18 ans.

Après diverses expériences locales et au niveau des Etats fédérés, le CAEL souhaite mettre en place une expérimentation nationale²⁴. Un projet de loi a été déposé en ce sens. L'expérience pourrait concerner une dizaine d'Etats et environ 200 000 comptes.

Le modèle proposé par le CAEL est relativement simple. Il prévoit la possibilité pour toute personne employée à faible et moyen revenu (inférieur à 55 000\$ par an) d'ouvrir un compte individuel dédié à la formation. La personne pourrait alors contribuer sur ce compte à hauteur de 5250\$. En contrepartie, il recevrait un crédit d'impôt de 500\$ par an. Les retraits seraient également exemptés d'impôts. L'employeur serait également incité à financer les plans formations grâce à un crédit d'impôt du montant versé (plafonné à 500\$ par an).

²⁴ Voir la fiche 2, deuxième partie, Les Comptes épargnes formation.

Chapitre IV. Les expériences d'entreprises étrangères

Introduction

Depuis les années 2000, de nombreuses grandes entreprises ont développé des systèmes de financement de la formation professionnelle de leurs employés, notamment par la mise en place de comptes épargne.

Skandia, l'assureur suédois, a ainsi développé un système de compte épargne interne à l'entreprise qu'elle a ensuite commercialisé et vendu à de nombreuses sociétés suédoises. Aux Etats-Unis c'est aujourd'hui IBM qui essaie de se lancer dans ce type d'expérience.

Malgré le caractère purement privé de ces initiatives, il convient de souligner l'importance que revêt la législation et de la réglementation nationale, qui va permettre ou non le développement de ce type de projet. Ainsi, en Suède, la mise en place du programme Competence Accounts par Skandia a été réalisée sans modification législative. Cependant le projet est prévu uniquement pour les employés en Suède puisqu'il a été jugé difficile de l'exporter sur d'autres sites, soumis à des législations différentes. Aux Etats-Unis, IBM est conscient du fait que pour développer réellement son projet il faut une modification de la législation fédérale, notamment dans le domaine fiscal. En somme, s'il s'agit bien d'expériences privées, elles sont soumises à un ensemble de règles qui peut être plus ou moins adapté et qui finalement, détermine le succès ou non de l'initiative.

A. Skandia Suède : Le programme Competence Accounts et Competence and Future Fund

1. Mise en place du programme Competence Accounts

Le programme Competence Accounts (Comptes compétence) est mis en place par l'assureur suédois Skandia en 1999. Il vise à permettre à l'employé d'acquérir de nouvelles compétences pouvant le servir aussi bien dans son métier que pour améliorer son employabilité.

Le programme ne s'adresse qu'aux employés de Skandia résidant en Suède (environ 2500 employés). Toutefois le concept fut mis en vente et donc étendu par Skandia à

d'autres entreprises. Il y a eu jusqu'à 120 différents accords avec des entreprises externes et environ 6000 comptes compétences ouverts. Le dispositif est naturellement facultatif pour les employés qui sont libres d'ouvrir un compte ou non.

En février 2003 suite à une série de fusion au sein du groupe Skandia, le développement et le « roll out » du programme Compte Compétence fut confié à une nouvelle entité, IC Community AB, qui commercialise désormais le Compte Compétence sous le nom de Competence and Future funds (Fonds Compétence et Futur) ainsi que d'autres produits liés au développement des compétences et de la formation.

2. Modalités de fonctionnement

Ouverture du Compte Compétence :

Pour qu'un Compte Compétence soit ouvert, il faut l'accord conjoint de l'entreprise et de l'employé. Il peut s'agir soit de l'entreprise Skandia soit d'une des entreprises ayant adopté le dispositif. L'employé décide alors s'il désire commencer à épargner sur un Compte Compétence. S'il décide de participer au programme, deux comptes sont ouverts, le premier destiné à recueillir les fonds versés par l'employé, le second pour ceux versés par l'employeur.

Financement du Compte Compétence et incidence fiscale :

Le financement est assuré avant tout par l'employé, qui peut ainsi choisir de consacrer jusqu'à 5% de son salaire brut à la formation. L'employeur finance à hauteur de l'investissement individuel (pour chaque euro versé par l'employé, l'employeur verse un euro). Pour les employés de plus de 45 ans qui ont eu uniquement accès à l'éducation primaire et qui ont travaillé pendant au moins 15 ans dans l'entreprise, l'employeur finance à hauteur de trois fois la contribution individuelle. L'employé peut donc investir une somme équivalente à 10% de son salaire brut (20% pour les employés de plus de 45 ans ayant plus de 15 ans d'ancienneté et ayant eu accès uniquement à une éducation primaire).

Le prélèvement étant réalisé sur le salaire brut, les différentes taxes seront payées normalement lors de l'utilisation du compte. Les sommes épargnées ne sont donc pas exonérées d'impôts. Cependant, les sommes investies ne sont pas taxées au titre de salaire. En effet, l'employeur ne paiera de taxes que sur le salaire effectivement versé à l'employé. Lorsque le compte épargne est débloqué pour financer de la formation, les sommes utilisées sont considérées comme des investissements dans la formation et non comme un salaire. L'entreprise bénéficie alors d'un régime fiscal favorable et peut déduire les sommes investies de sa propre charge fiscale. Il faut noter qu'il n'y a pas eu besoin de recourir à des modifications législatives et réglementaires pour mettre en œuvre le système, la législation suédoise permettant ce type de montage.

Ainsi, d'un point de vue fiscal, le modèle est doublement avantageux : d'une part, l'entreprise ne paiera pas d'impôts au titre des salaires sur les sommes épargnées, d'autre part, si un accord existe entre l'employé et l'employeur, ce dernier pourra verser les sommes à l'employé tout en les déduisant fiscalement, au titre d'investissement dans la formation professionnelle des employés. Cela ne signifie pas que les sommes seront totalement exonérées d'impôts, mais le régime fiscal est néanmoins plus avantageux que si ces sommes étaient considérées comme de simples salaires. Enfin, il convient également de noter que les sommes épargnées correspondent à des sommes brutes, les intérêts étant naturellement calculés sur ces sommes brutes.

Utilisation du Compte Compétence et gestion des fonds :

Le système prévoyant un financement paritaire, le fond est dépensé sur le fondement d'un accord entre l'employeur et le travailleur individuel. Suite à la conclusion de cet accord l'employeur débloque les fonds épargnés sur les deux comptes et les reversent à l'employé sous forme de salaire. C'est alors que les taxes seront versées. Si aucun accord n'est possible sur l'utilisation des fonds, alors l'employé peut tout de même débloquent son compte personnel et éventuellement bénéficier d'un congé formation prévu par la législation suédoise. En cas de désaccord sur le congé formation, une commission indépendante peut contraindre l'employeur à accorder le congé formation. Si l'employé décide seul de la destination de son épargne, alors Skandia ou l'entreprise participante récupère les sommes investies.

Les fonds sont gérés directement par Skandia. En effet, les participants souscrivent à un contrat d'assurance-vie auprès de l'assureur suédois. L'employé peut choisir que son épargne soit gérée à travers les mécanismes classique de gestion d'actifs de l'assureur ou par des fonds spéciaux d'assurance-vie. Il s'agit donc d'un véritable système d'épargne.

3. Bilan et perspectives

Le modèle a été développé à la fois comme un dispositif de politique interne à l'entreprise et comme un produit financier à disposition d'autres entreprises. Selon le rapport Co-financing Lifelong Learning de l'OCDE (2004), près de 35% des salariés de Skandia en Suède avait ouvert un compte en 2003. Aujourd'hui, ce n'est plus Skandia qui gère directement le programme mais un organisme indépendant IC Competence AB. Cependant l'architecture du Compte épargne n'a pas évolué.

L'avantage du modèle développé est qu'il ne nécessite aucune modification législative pour être efficace. Skandia a su utiliser la législation en place pour créer un système de financement attractif pour les employeurs et les employés. Toutefois, le modèle n'a pas pu être exporté efficacement, souvent à cause de barrières législatives.

Le dispositif nécessite en outre pour fonctionner efficacement, d'un climat d'entreprise particulièrement favorable. En effet, sans accord entre l'employeur et l'employé, le Compte épargne perd de son intérêt.

Ainsi, si l'expérience suédoise apparaît plutôt positive, elle suppose un certains nombres de préalables (législation adaptée, climat d'entreprise favorable, environnement économique favorable...) qui ne sont pas nécessairement réunis dans tous les systèmes économiques.

B. IBM Etats Unis: Le programme Matching Accounts for Learning

1. Le projet « Global Citizen's Portfolio »

En juillet 2007, IBM annonçait la création du « Global Citizen's Portfolio », un dispositif d'entreprise regroupant trois différents programmes :

- Matching Accounts for Learning: il s'agit de la mise en place de compte individuels de formation. L'objectif est de développer les compétences des employés d'IBM, indépendamment de la stratégie interne de l'entreprise,
- Corporate Service Corps : ce programme prévoit la collaboration d'employés IBM hautement qualifiés dans des pays émergents ou en voie de développement avec comme objectif le développement des compétences du personnel local,
- Enhanced Transition Services : ce programme vise à développer des partenariats avec des ONG ou des gouvernements afin de faciliter la reconversion des employés d'IBM vers des emplois utiles à la communauté.

L'objectif affiché est de faire d'IBM une entreprise attractive, socialement responsable et citoyenne.

2. La mise en place du programme « Matching Accounts for Learning »

IBM, qui compte environ 350 000 employés à travers le monde dont environ 127 000 aux Etats Unis, dépense actuellement plus de 600 millions de dollars par an pour la formation professionnelle. Cette somme est consacrée à de la formation interne à l'entreprise, suivant des parcours et des plans de carrières établis par l'entreprise.

Le programme « Matching Accounts for Learning » est un projet pilote, prévoyant la mise en place de comptes épargne formation pour les employés IBM. Dans un premier temps, le projet sera mis en place pour les personnes employées depuis plus de 5 ans par IBM sur le territoire américain. IBM prévoit de dépenser, outre les 600 millions annuels déjà consacrés à la formation, 40 millions de dollars sur 3 ans pour soutenir les premiers comptes épargne formation.

Le compte formation est construit sur le modèle des comptes de retraite, qui existent depuis les années 70. Chaque travailleur peut ainsi déposer jusqu'à 1000 dollars par an sur un compte épargne. Pour chaque dollar épargné par le travailleur, l'entreprise verse 50 cents supplémentaire. Le compte produit des intérêts et c'est au travailleur de décider où et quand il dépensera son compte. Il conserve son compte même s'il quitte l'entreprise.

3. Objectifs et limites

Actuellement, c'est essentiellement l'entreprise qui décide du parcours de formation de ses employés, en finançant des formations utiles à l'entreprise. L'expérience actuelle vise à renverser ce schéma en donnant à la personne la possibilité de construire son propre parcours de formation. Ainsi, IBM favorise l'acquisition de nouvelles compétences permettant une rapide réorientation et une meilleure employabilité du personnel sur le marché de l'emploi mondial.

Deux objectifs sont poursuivis :

- Responsabiliser les individus par rapport à leur propre carrière, notamment en cas de réorientation due à la disparition d'un métier et leur permettre ainsi de mieux affronter les évolutions rapides d'une économie mondialisée ;
- Attirer et garder les meilleurs talents en offrant aux individus la possibilité de développer leurs compétences et d'être donc plus compétitif sur le marché de l'emploi.

Il est pour l'instant impossible de tirer un quelconque enseignement, l'expérience étant très récente. Cependant, il convient de souligner deux limites à l'efficacité du dispositif, que IBM essaie actuellement de corriger :

- D'une part, une réorientation professionnelle requiert souvent l'acquisition de compétences que seules les Universités ou des centres de formation spécialisés sont susceptibles d'offrir. Or, les frais d'inscription sont aux Etats-Unis extrêmement élevés, et contrairement à la formation initiale, il n'existe pas de système de bourse permettant un accès facile aux formations universitaires. Afin de palier cet inconvénient qui risque de rendre inutile le dispositif, IBM tente de convaincre les universités de réduire le montant des droits d'inscription pour les travailleurs à la recherche de nouvelles compétences.
- D'autre part, le système fiscal américain n'est pas adapté. En effet, actuellement, seules les dépenses de formation liées au métier exercé par le travailleur sont déductibles des impôts. IBM voudrait que les dépenses liées à une nouvelle orientation soient également prises en compte.

Le succès du dispositif semble finalement dépendre de la capacité d'IBM à répandre son modèle à d'autres entreprises. En effet, une reconnaissance de la part des autorités publiques comme des différents acteurs de la formation permettrait sans doute de surmonter les difficultés envisagées. IBM espère donc être rapidement rejointe dans son activité de lobbying par d'autres grandes entreprises.

Chapitre V. Enseignements des expériences internationales

La comparaison des expériences internationales permet de tirer un certain nombre d'enseignements. En effet, malgré la grande diversité des dispositifs existants, certaines problématiques apparaissent communes aux différents modèles. De même, les évaluations des expérimentations aboutissent à des conclusions partagées.

A. Budget ou Comptes : des finalités différentes ?

La première interrogation commune à de nombreux systèmes est celle qui a structuré cette étude : quelle distinction entre compte épargne et simple budget individuel ?

Il apparaît tout au long de l'analyse que les budgets individuels sont nombreux avec des modalités opérationnelles très variées. Pourtant, bien que divers, la plupart de ces dispositifs s'adressent à des personnes faiblement qualifiées et incapables d'investir de façon importante dans leurs propres parcours de formation. Ainsi, l'obligation de cofinancement s'explique avant tout par la volonté de responsabiliser le bénéficiaire. La responsabilisation individuelle est au cœur de ces dispositifs, et ce quelque soit la modalité choisie : chèques, vouchers, comptes... Ils sont généralement financés par la collectivité publique et leur utilisation est fortement encadrée. Ainsi, la plupart des modèles ont finalement opté pour des systèmes de tiers payant plutôt que de confier aux individus de véritables sommes d'argent.

Les comptes épargnes, plus rares, sont en revanche des dispositifs construits pour encourager les individus et les employeurs à financer la formation professionnelle. Ils peuvent être publics ou privés. Les modèles existants sont véritablement bâtis autour de la notion de cofinancement employeur/ employé, le financement public étant le plus souvent indirect, marginal voir inexistant. Ainsi, c'est avant tout sur la base d'un accord et d'une volonté commune des employeurs et des employés que peut se développer ce mode de financement. Ces dispositifs ne sont pas généralement pas réservés aux personnes ayant un faible niveau de qualification mais s'adressent à différentes catégories d'employés. Ainsi, cette technique de financement peut apparaître efficace pour des hauts salaires nécessitant une adaptation constante de leurs compétences. Ces derniers ayant cependant accès à des gammes d'épargnes généralement très variées, seront souvent moins réceptifs à ces offres nouvelles d'épargnes formation.

Le compte épargne peut cependant également permettre à des employés faiblement ou moyennement qualifiés de développer progressivement des compétences leur permettant d'accéder à des promotions au sein de l'entreprise. En revanche, il n'est

pas évident que ces dispositifs permettent de financer des parcours de réorientation, sauf à l'intérieur de grand groupe de société. En effet, la dépense est généralement contrôlée par le financeur, c'est-à-dire également l'entreprise.

B. L'accompagnement, la validation du parcours de formation et le principe financeur / décideur

L'étude des dispositifs fait apparaître la nécessité de s'intéresser à la question de l'accompagnement et de la validation du parcours de formation. Il faut en effet permettre aux personnes d'avoir accès aux dispositifs mais également les orienter.

C'est notamment vrai pour l'utilisation des budgets individuels qui sont généralement prévus pour des personnes incapables d'élaborer leur propre parcours de formation. La question de l'orientation pour les comptes épargne apparaît quant à elle assez différente. En effet, ces comptes, notamment ceux mis en place au sein des entreprises, sont généralement financés par l'employeur. Ce dernier exige donc de pouvoir contrôler l'utilisation des fonds épargnés. Le principe financeur / décideur n'est finalement pas l'apanage des pouvoirs publics, les entreprises privées désirant également à la fois contrôler l'utilisation des fonds versés et s'assurer du caractère utile, pour l'entreprise, de la formation choisie.

Il convient cependant de se prémunir contre le risque qui pourrait naître d'un pouvoir trop important de l'employeur dans le domaine de la validation des parcours de formation. Le modèle développé par Skandia apparaît particulièrement intéressant puisqu'il permet d'isoler les financements réalisés par l'entreprise et laissant à l'employé le soin de décider seul de l'utilisation de la part restante (constituée par son épargne personnelle). De même, un pouvoir trop important de l'employeur aura comme conséquence de rendre difficile le financement de formations permettant une véritable réorientation. Si l'employeur sera souvent disposé à financer une formation utile au sein de l'entreprise, quelle sera son attitude lorsqu'il devra financer une formation qui ne correspond pas aux besoins de l'entreprise mais permet uniquement d'améliorer la compétitivité de l'employé sur le marché du travail ? Ces dispositifs apparaissent donc particulièrement adaptés aux grands groupes de sociétés, exerçant des activités diversifiées. Dans ce contexte l'employeur peut être incité à former son employé à de nouveaux métiers, conscient que celui-ci pourra éventuellement mettre à profit ses nouvelles compétences au sein de l'entreprise ou du groupe.

Naturellement, même si aucun modèle de ce type n'a été étudié, mis à part les projets pilotes développés par le CAEL aux Etats-Unis, de tels dispositifs peuvent également être intéressants au niveau des branches ou de certains secteurs d'activités, permettant ainsi une mutualisation efficace des ressources allouées à la formation, dans le but de favoriser un secteur tout entier. La mutualisation apparaît comme une réponse adaptée aux problèmes soulevés par l'application du principe financeur / décideur.

C. La question fiscale : un environnement favorable pour des initiatives privées

Si les budgets individuels ne posent guère de problèmes, il apparaît difficile de mettre en place des modèles de comptes épargnes sans mesures fiscales incitatives. Il faut d'ailleurs remarquer que l'essentiel des dispositifs comptes épargnes financés publiquement le sont par des mesures fiscales.

Le système Skandia semble cependant avoir produit des résultats sans adaptation législative particulière. Cela est également dû au fait que la législation suédoise était particulièrement adaptée. Le modèle n'a d'ailleurs été développé que pour les employés travaillant en Suède. Ainsi, le modèle développé par CAEL nécessite une reconnaissance des autorités étatiques ou fédérales américaines afin de pouvoir être mis en œuvre. IBM également, conscient des limites du modèle mis en place sans appui de la part des autorités publiques milite en faveur d'une adaptation de la législation.

D. Une gestion privée

L'hypothèse d'une gestion des comptes ou des budgets formation par des opérateurs privés a également fait l'objet d'études et d'expérimentations. Il apparaît en définitive difficile de confier la gestion des dispositifs à des opérateurs privés classiques, sans prévoir une forme de compensation. En effet, les différentes études démontrent le caractère non économique de ces dispositifs. La raison est essentiellement liée à la faiblesse des montants épargnés. La capacité d'épargne des individus étant nécessairement assez limitée, il ne semble pas possible de constituer une véritable activité économique rentable avec les comptes épargne formation.

Ici encore, Skandia semble faire exception en ayant réussi à développer un modèle apparemment rentable pour le gestionnaire des fonds. Il faut cependant remarquer que le dispositif est vendu à d'autres entreprises ce qui laisse supposer que le dispositif d'épargne n'est pas nécessairement rentable en tant que tel. En outre, il s'agit là du cœur de métier de Skandia, qui n'a donc eu aucune difficulté à développer ce modèle au sein de l'entreprise.

Reste la possibilité d'avoir recours à des opérateurs financiers publics, comme c'est le cas pour le dispositif qui devrait voir le jour en Allemagne. En Italie également, la participation des banques régionales semble être un élément important. Il existe cependant une longue tradition en ce sens, de nombreux opérateurs financiers se voyant confier des tâches de services publics.

Il faut donc conclure que la gestion d'un tel dispositif par un opérateur privé n'est possible uniquement si elle est financée.

E. L'encadrement réglementaire et législatif (choix des acteurs, orientation, incitations fiscales...)

Il apparaît finalement difficile de se passer de la puissance publique. Cela apparaît évident pour l'essentiel des dispositifs de type budget individuel qui sont généralement mis en place et financés par les pouvoirs publics. Cela est également vrai pour les systèmes de comptes épargnes, bien que ces derniers puissent être mis en place et gérés par des structures privées. Il convient également de considérer la possibilité de système à gestion paritaire. Si de nombreux Etats européens connaissent l'existence de fonds paritaires, ils ne sont pas mis à contribution pour financer des dispositifs de fonds individuels de formation. Cette éventualité mérite cependant d'être étudiée dans le contexte français.

L'encadrement du choix des prestataires et des actions financées apparaît primordial. Ainsi, l'évaluation du premier modèle anglais a fait apparaître de nombreuses fraudes dues à un faible contrôle public. Loin de pouvoir se désengager en confiant à l'individu le soin de participer à son propre parcours de formation, la mise en place de dispositifs de financement individuel suppose une forte implication des pouvoirs publics. C'est également vrai pour les modèles privés qui ne deviennent véritablement attractifs pour les employés que si les pouvoirs publics interviennent pour réguler le système, et notamment tempérer l'application du principe financeur / décideur.

L'intervention des pouvoirs publics peut également être nécessaire pour favoriser, par exemple grâce à l'incitation fiscale, la mise en place de dispositifs privés.

L'élaboration d'un système efficace nécessite au préalable une analyse globale des conditions de financements et d'encadrement de la formation professionnelle. Cette analyse est d'autant plus nécessaire pour mettre en place une gamme de financements permettant d'atteindre l'ensemble de la population.

F. Une pluralité de dispositifs adaptés aux différentes catégories de bénéficiaires

Une des conclusions les plus évidentes de l'analyse internationale est le fait qu'il n'existe pas de modèle universel. Il s'agit davantage de suivre le chemin emprunté par l'Allemagne. Seule une étude approfondie des dispositifs existants et des lacunes du système de financement de la formation dans son ensemble permet de développer une offre de services potentiellement efficace.

Il ne s'agit pas tant de chercher de nouvelles sources de financement que de renouveler les modalités d'attribution, de distribution et d'utilisation des financements, en favorisant, là où cela s'avère possible, la participation individuelle. Les différents modèles expérimentés peuvent être complémentaires, s'adresser à des publics différents ou se compléter, en s'additionnant les uns aux autres. La mise en place d'un tel système ne peut se faire sans une forte implication des pouvoirs publics, tant au niveau de la conceptualisation que de la réforme du système de financement.

Il convient également de repenser certains concepts qui structurent aujourd'hui les modes de financement de la formation. Ainsi, des distinctions telles que celles opposant la formation initiale à la formation professionnelle, la formation des demandeurs d'emploi à celle des travailleurs ou encore l'opposition entre le concept d'assurance et celui d'assistance méritent sans doute d'être discutées. De nouveaux concepts, comme la formation tout au long de la vie, la notion de garantie sociale ou encore celle de droit opposable, qui seront discutés successivement, peuvent sans doute alimenter utilement la réflexion sur une réforme des modes de financement de la formation professionnelle.

Les solutions techniques novatrices en matière de financement ne peuvent sans doute être véritablement efficaces que si elles sont sous-tendues par une réflexion générale des acteurs, publics et privés, sur la politique de la formation et son devenir dans un marché du travail mondialisé.

Bibliographie

OCDE :

Lifelong Learning for all, 1996

Economics and Finance of Lifelong Learning, 2001

Co-Financing Lifelong Learning – Towards a systemic approach 2004

Promouvoir la formation des adultes 2005

<http://www.oecd.org/dataoecd/1/19/35808841.pdf>

Union européenne :

Commission européenne Livre Vert - Vivre et travailler dans la société de l'information: Priorité à la dimension humaine COM (1996) 389 final - 24 juillet 1996

Rapport du Conseil "Education" au Conseil européen, Bruxelles, le 14 février 2001

http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/rep_fut_obj_fr.pdf

Parlement européen, Comité Culture, Jeunesse, éducation, média et sport – Rapport de 2002 sur la communication Making a European Area of Lifelong Learning

Programme de travail détaillé sur le suivi des objectifs des systèmes d'éducation et de formation en Europe du 14 juin 2002.

http://eur-lex.europa.eu/pri/fr/oj/dat/2002/c_142/c_14220020614fr00010022.pdf

Communication de la Commission, L'éducation et la formation tout au long de la vie au service de la connaissance, de la créativité et de l'innovation, Projet de rapport d'étape conjoint 2008 du Conseil et de la Commission sur la mise en œuvre du programme de travail «Éducation et formation 2010, COM (2007) 703 final

http://ec.europa.eu/employment_social/news/2007/jun/flexicurity_fr.pdf

ELAP (European Learning Account Project) :

A catalog of recent Lifelong Learning Co-financing Initiatives 2004 ELAP IKEI

<http://www.oecd.org/dataoecd/30/14/33856089.pdf>

ELAP Report 2006

<http://www.e-lap.org/docs/158.doc>

ELAP Network – Working Agreement, Oct. 2002

<http://www.e-lap.org/docs/80.doc>

Cedefop :

Seminar on Individual learning accounts: An incentive for financing continuing vocational education and training, Thessalonique, janvier 2008

Les différentes présentations nationales et les conclusions en anglais sont disponibles à l'adresse: <http://www.cedefop.europa.eu/index.asp?section=3&read=3098&sub=6>

Autres publications :

J. Delors (Sous la direction de.), L'éducation, un trésor est caché dedans, Rapport à l'Unesco de la Commission internationale sur l'éducation pour le XXIème siècle.

U. Beck, Risk Society, London, 1992.

J. Dumazedier, « Aides à l'autoformation : un fait social d'aujourd'hui », Education Permanente, 122, 189-206, 1995

B. J. Hake International Handbook for Technical and Vocational Education and Training, Ch. 7, "Funding lifelong learning from a life-course perspective"

A. Luterkort, Kompetensutveckling genom kompetenskonto/kompetensförsäkring, Lunds universitet, 2002

[http://www.jur.lu.se/Internet/Biblioteket/Examensarbeten.nsf/0/F670D4CCA7B787F9C1256CB300566B4D/\\$File/xsmall.pdf?OpenElement](http://www.jur.lu.se/Internet/Biblioteket/Examensarbeten.nsf/0/F670D4CCA7B787F9C1256CB300566B4D/$File/xsmall.pdf?OpenElement)

D. Dohmen, Current Trends in the demand-led financing of further training in Europe- A synopsis Institute for Education and Socio-Economic Research and Consulting (FiBS) (FiBS), Allemagne, Sept. 2007

D. Dohmen, Prof. V. De Hesselle, K. Himpele, Analysis of potential models and development of a concrete concept for training saving plans, FiBS, 2007

B. Rürup, A. Kohlmeier, Economic and sociopolitical significance of further training saving plans, FiBS, 2007

J. Barrot, député, Rapport d'information sur la formation professionnelle en Suède, Nov. 2001

P. M. Callan, P. T. Ewell, J. E. Finney, D. P Jones, Good Policy, Good Practice – Improving Outcomes and Productivity in Higher Education – A guide for policy makers, National Center for Public Policy and Higher Education, The National Center for Higher Education Management Systems, USA, Nov. 2007.

http://www.makingopportunityaffordable.org/wp-content/file_uploads/good-policy_good-practice.pdf

Site de la fondation Council for Adult and Experiential Learning (CAEL), USA :
<http://www.cael.org/LiLA/multi-site.htm>

Maine department of Labor, Maine LILA Guidelines, USA, 15 mai 2006
http://www.famemaine.com/NextGen/pdf/LiLA_Program_Guidelines.pdf

S. Lorh, I.B.M. Plan ties Training and Account, The New York Times, 25 juillet 2007

Deuxième Partie : Comptes et chèques formation en France

Chapitre I : Les comptes individuels de formation

Une analyse sommaire des techniques individualisés d'allocation des ressources en France, au cours des deux dernières décennies permet de distinguer des projets et des pratiques qui s'organisent autour de comptes individuels de formation alimentés en temps et/ou en argent, principalement à la disposition des entreprises et des salariés, de la formule de chèques formation promus par les Conseils Régionaux à l'intention de demandeurs de formation relevant de leur publics cibles. En revanche, les opérateurs économiques se sont désintéressés de la question.

A. Désintérêt des opérateurs économiques

Aucun opérateur économique (banque, assurance, organismes de prévoyance individuelle et collective) ne s'est engagé sur le marché de l'épargne du crédit ou de l'assurance formation pour la bonne raison que ce marché sans doute n'existe pas, en tous les cas sur le plan des flux financiers. Certains contrats d'assurance vie peuvent comporter des rentes éducation pour les enfants ou petits enfants du titulaire du contrat mais ils ne concernent pas la formation tout au long de la vie du titulaire lui-même, la rente étant conçue pour financer la formation initiale.

Dans les années 90, le regretté André RAMOFF, l'un de nos plus éminents délégués à la formation, avait lancé une réflexion associant notamment les experts de la Caisse des Dépôts et Consignation (Caisse Nationale de Prévoyance CNP, Réseau des Caisses d'Épargne) en vue d'explorer les voies du « co-investissement formation » associant les personnes au financement de leur formation tout au long de la vie.

Deux systèmes différents pouvaient à l'époque être proposés, à l'usage des particuliers. D'une part des formules d'épargne classique, avec versements à une compagnie d'assurances, formules qui diffèrent selon que les versements sont libres ou s'effectuent selon un plan préétabli. D'autre part, des formules d'épargne formation sans constitution d'une épargne préalable, visant à couvrir un prêt préalablement octroyé, l'épargne constituée en fin de parcours permettant de rembourser le capital. Quant aux formules dites « de groupes », elles introduisent une relation triangulaire entre l'organisme financier, le bénéficiaire et l'entreprise qui l'emploie. Ici encore deux propositions pouvaient être envisagées. D'une part des systèmes de fonds collectifs d'entreprise spécifiquement destinés à la formation. Ces systèmes, basés sur les obligations contractuelles des entreprises vis-à-vis de leurs salariés qui découlent des conventions collectives, ou des accords particuliers dont les accords d'entreprise sont conçus pour offrir des avantages fiscaux. Dans ce cas, le financement est à la charge exclusive de l'entreprise et ne donne aucun droit acquis aux salariés. D'autre part, des régimes collectifs supplémentaires de retraite et d'épargne formation, ouverts sur une base obligatoire au bénéfice de certaines

catégories de personnel. L'entreprise prend ici à sa charge soit une partie, soit la totalité des cotisations qui donnent droit à des « unités de compte », ces droits acquis pouvant être restitués aux salariés concernés selon les dispositions contractuelles établies.

Qu'il s'agisse d'une formule individuelle ou d'une formule groupe, des systèmes gérés par des compagnies d'assurance ou des institutions spécialisées pouvaient être développés. Cela reviendrait explicitement à faire entrer la formation dans les dispositions générales de prévoyance des salariés, au même titre que l'épargne, la maladie et la retraite. Cela reviendrait aussi à accroître son caractère de bien de consommation.

La confrontation au marché a eu très vite raison de ces hypothèses de travail. Une enquête « SOFRES » portant sur un échantillon de 2000 personnes a mis en évidence que seul un cœur de cible très limité se sentait potentiellement concerné constitué de personnes pourvues de ressources contestables.

Ce désintérêt des opérateurs économiques, sollicités dans les années 90, demeure t-il **justifié** aujourd'hui ? Les mécanismes d'allocation des ressources par les tiers payants, sont toujours les mêmes mais leur efficacité est contestée et la vague de fond de l'individualisation n'a pas fini de produire ses effets. L'opportunité de « mettre sur le marché » des produits et des services d'épargne formation (prévoyance, crédit...) assortis d'une fiscalité incitative pour les personnes aussi bien que pour les entreprises, mérite sans doute d'être reconsidérée en 2008.

B. Une initiative militante sans suite : le groupement pour le développement de l'épargne formation

Pierre HAVARD éphémère Président du « groupement pour le développement de l'épargne formation » est un unique et authentique pionnier de l'épargne formation. Il mérite d'être salué à ce titre dans cette brève chronique de l'épargne formation. Voici quel était son projet.

L'Epargne-Formation

Pourquoi l'Epargne-Formation ?

La formation : un « produit » mobile et évolutif

Ce qui pour des générations a souvent été le fait du hasard, est devenu pour beaucoup nécessité. Imposé, ou choisi, le changement est devenu la condition obligée d'une réussite, modeste ou éclatante et en toute état de cause, de l'alignement à une modernité qui entraîne la société toute entière, sans que nul soit assuré de pouvoir suivre tout au long, du même pas, sans accident, ni avatar, le chemin aisé pour certains, difficile pour d'autres, de la vie.

Pour beaucoup et plus que par le passé, le métier appris, si tant est que l'on puisse encore apprendre et exercer un vrai métier, devra être abandonné en cours de route pour un autre ou plus communément pour une profession, un emploi, ou une vocation profonde aura peu à faire, mais qui supposera néanmoins choix, projet, formation, adaptation, évolution, conversion...

Cette formation est donc mobile et évolutive. Véritable parcours elle se construit dans le temps et coûte cher d'où la nécessité de la considérer comme un investissement et d'en prévoir le financement.

Ainsi naît l'idée d'un livret d'Epargne – Formation.

La formation : une affaire de partenaires

Si donc la personne devra, soit déjà, pour maîtriser son destin et ne pas rester à la traîne, faire preuve d'initiative, la société qui s'exprime à travers les groupes responsables ou d'influence : pouvoirs publics à tous les niveaux, organisations et groupements de toutes sortes, ne pourra rester indifférente à ce processus inévitable, la solidarité de tous étant le corollaire imposé de l'initiative individuelle.

Aussi bien, doit elle dans sa vision du futur et notamment au plan local, introduire la dimension humaine qui en tout état de cause doit rester le but et le moyen de ses projets.

Les mécanismes de l'Epargne-formation

Deux instruments

Le Livret d'Epargne-Formation

Le LEF est un livret d'épargne comme il en existe d'autres, permettant de capitaliser les sommes versées par son titulaire ou (et) toute autre personne physique ou morale à son profit, pour une utilisation différée consacrée à l'acquisition d'une qualification nouvelle, d'une technologie nécessaire à une promotion, à une reconversion, pour permettre la création d'une entreprise individuellement ou avec d'autres.

Mais c'est aussi beaucoup plus que cela.

Tableau de bord, le LEF développe en préambule, le ou les projets de son titulaire et les étapes à franchir pour le ou les faire aboutir, étapes qui peuvent être, par exemple, des examens (CAP fin d'apprentissage ou autres, des concours) permettant l'accès à des écoles, à des cycles de formation, des stages (centres de formation ou entreprises) etc...

Le LEF ne se borne pas à capitaliser des espèces mais capitalise aussi les efforts du titulaire à franchir ses étapes, efforts devant lui permettre de bénéficier d'une participation extérieure dont la forme, la nature et l'origine peuvent être divers : versement en espèces, bonification d'intérêts, accès prioritaire à des formations, aides à la mobilité, garantie d'embauche, prêts à taux réduits etc...

Les Cercles Locaux d'Épargne

Constitués à l'initiative du Groupement pour le développement de l'Épargne Formation ou à l'initiative d'un ou plusieurs titulaires ou futurs titulaires de LEF, d'un groupement, d'une collectivité territoriale en fonction des opportunités et des besoins locaux, les cercles locaux d'Épargne-formation, les CLEF regroupent des spécialistes de la formation, des représentants des pouvoirs publics et des groupements concernés, parties prenantes de l'institution.

Ils remplissent une triple mission :

- Etablir ou faire établir le tableau de bord du ou des titulaires du LEF dès son ouverture ou au moment opportun : projet, étapes à franchir, modifications ou adjonctions éventuelles si au cours du temps les conditions de départ ont évolué.
- Etablir ou provoquer les conventions pouvant donner lieu à une participation extérieure, conventions passées avec les pouvoirs publics, les groupements ou les entreprises, acceptant d'assurer les prises en charges correspondantes
- Veiller au bon déroulement du projet et au respect des engagements pris par les partenaires concernés et faciliter aux titulaires de livret toutes démarches nécessitées par l'utilisation qu'ils peuvent ou veulent en faire

Les mécanismes qui ouvrent le livret :

Soit une personne morale : collectivités locales, associations, groupements, entreprises

Soit une personne physique : (ex. Grands parents ouvrant un livret pour un petit enfant) ; possibilité de cumuler les apporteurs d'épargne sur un même compte ou une série de comptes ; possibilité d'ouvrir plusieurs livrets pour chaque personne physique ou morale.

Qui est titulaire :

Celui qui ouvre le livret en est titulaire, mais :

1. Les comptes sont regroupés sous l'égide du GDEF (Groupement pour le Développement de l'Épargne-Formation)
2. Le bénéficiaire du livret deviendra, de fait, co-titulaire dans la mesure où il abonde le livret

Qui est bénéficiaire ?

Le bénéficiaire est indiqué soit à l'ouverture du livret, soit au cours de la période d'Épargne

Important : Le bénéficiaire deviendra automatiquement lui aussi apporteur d'Épargne

Deux bénéficiaires pourront cumuler deux livrets pour un projet collectif

Durée :

Période d'épargne minimum 1 an (exceptionnellement 6 mois). Elle pourra s'étaler sur 5 ans renouvelables.

L'utilisation doit pouvoir être fractionnée en fonction du « parcours de formation » du bénéficiaire

Les apports complémentaires :

Possibilité, pour certains partenaires que ne veulent pas participer à l'épargne individualisée par livret, de participer au fonds commun d'Epargne.

Des aides complémentaires seraient ainsi attribuées aux opérations de formation sous forme de primes (bonifications) reprises d'intérêts ou autre.

Mise en place d'un fonds mutuel de garantie. Les titulaires et bénéficiaires des livrets adhéreront obligatoirement à un fonds mutuel de garantie.

Les partenaires :

Le groupement pour le Développement de l'Epargne Formation GEF (Chef d'orchestre)

Ce groupement a pour objet :

1. De promouvoir la création du livret d'Epargne-Formation destiné à permettre la réalisation de projets individuels ou collectifs se rapportant à la création d'activités économiques, à l'emploi et à la formation et d'organiser sa diffusion.
2. De susciter la création de Cercles Locaux d'Epargne – Formation (CLEF) destinés à résoudre par l'intermédiaire d'un ou plusieurs Livrets Epargne – Formation des problèmes liés à la création d'activités économiques, à l'emploi et à la formation
3. D'apporter aux titulaires d'un Livret Epargne-Formation ou (et) aux cercles locaux, l'assistance technique et les informations documentaires nécessaires pour la définition, la mise en œuvre, le suivi et la bonne fin des projets en vue desquels un ou des Livrets d'Epargne-formation auront été souscrits.
4. De prendre tous contacts utiles avec les institutions financières et assimilées intéressées par le Livret Epargne-Formation et les Cercles Locaux d'Epargne-Formation
5. De prendre tous contacts utiles avec l'Etat, les collectivités territoriales, les entreprises, les associations, les établissements publics, les organisations professionnelles et les compagnies consulaires susceptibles de concourir au développement des projets en vue desquels l'Epargne-Formation est constituée.

Des partenaires nombreux et divers

Les « ouvreurs » de livrets

Les collectivités locales et assimilées : Mairies, Départements, Régions, SIVOM, Syndicats de pays

Autres personnes morales : Entreprises, associations, fondations, groupements divers, organisations professionnelles ou syndicales, compagnies consulaires

Personnes privées

Les apporteurs complémentaires

Possibilité pour certains partenaires qui ne veulent pas participer à l'Epargne individualisée par livret de participer à un fonds commun d'Epargne ou à un fonds mutuel de garantie. Leur participation permettrait ainsi des aides complémentaires attribuées aux opérations de formation sous forme de primes (bonifications) reprises d'intérêts ou autres

- collectivités locales ou assimilées
- Groupements professionnels
- Organismes internationaux, notamment Fonds Social Européen
- Direction des Affaires sociales de la Commission des Communautés européennes

C. Initiatives des pouvoirs publics visant à individualiser l'allocation des ressources : l'échec du crédit formation (loi du 12 juillet 1990, le succès de la promotion sociale et professionnelle (PSPS) en région Rhône-Alpes

1. L'échec du crédit formation CFI

Le principe du crédit formation est affirmé par l'article L.900-3 du livre IX du Code du travail. Il peut se résumer dans les termes suivants : le crédit formation a pour objet de permettre à toute personne d'acquérir une qualification. Il est ouvert à tout travailleur engagé dans la vie active ou à toute personne qui s'y engage, quel que soit son statut.

Les bénéficiaires du crédit formation ont droit à la prise en charge financière de toute une partie de la formation qui leur est ouverte, ainsi qu'à un bilan préalable de compétence et à l'élaboration d'un parcours personnalisé de formation

L'article L.931-1 ouvre le crédit formation aux salariés susceptibles de bénéficier du congé individuel de formation et l'article L.980-17 aux jeunes de 16 à 25 ans qui ne bénéficient ni d'un contrat d'apprentissage, ni d'un contrat de qualification

La loi du 12 juillet 1990 n'a pas précisé les modalités de mise en œuvre du crédit formation pour les demandeurs d'emploi pourtant inclus dans la formulation de l'article L.900-3. Le crédit formation a pour objet de permettre à toute personne d'acquérir une qualification quel que soit son statut...).

Mobiliser des moyens financiers, organisationnels et pédagogiques au service des personnes non qualifiées ou mal qualifiées, voilà la traduction législative concrète du concept du crédit formation. Les publics visés caractérisés par définition par leur absence de qualification, sont titulaires d'une créance envers la collectivité qui s'en acquitte par l'attribution d'un crédit formation constitué d'un ensemble de mesures, qui représentent autant d'obligations de moyens, mises en œuvre pour atteindre une qualification reconnue par un titre, un diplôme ou une convention collective.

Le principe du droit à la qualification est toujours inscrit dans le Code du Travail. En revanche, le concept de crédit formation a été supprimé. Il n'avait jamais connu d'application concrète faute de ressources adéquates et d'une organisation conçue pour sa gestion.

2. Le succès de la PSP (Rhône-Alpes)

L'approche plus pragmatique du Conseil Régional Rhône-Alpes a, en revanche, été couronnée de succès.

La promotion sociale et professionnelle telle qu'elle est définie par la Région est « une démarche volontaire et personnelle d'hommes et de femmes qui, hors de leur temps de travail, cherchent à réaliser un projet professionnel ». L'entrée en PSP ne relève donc pas, en principe, d'une prescription.

Chaque année, la Région met en œuvre un programme d'actions de promotion sociale différencié du plan de formation des entreprises et du congé individuel de formation.

Ce programme poursuit les objectifs suivants : prévention des risques d'exclusion, adaptation des connaissances à un nouvel environnement de travail, accession à une promotion, réinsertion dans un nouvel emploi, acquisition de compétences transférables dans le secteur associatif ou d'utilité sociale

§ Conditions de mise en œuvre

La PSP n'ouvre droit à aucun statut. Le public ne bénéficie pas de rémunération ou d'allocation lors de son action de formation. Les cours sont censés être dispensés exclusivement hors du temps de travail.

Ce sont les personnes en activité qui constituent le public prioritaire du dispositif. Toutefois, le dispositif PSP est aussi ouvert aux demandeurs d'emploi, en dehors de leur temps de recherche active d'un emploi, ainsi qu'aux bénévoles désireux de s'investir dans des activités d'intérêt général.

§ Objet de la PSP : des formations diplômantes et des actions qualifiantes

A travers sa programmation, la Région vise en priorité des actions diplômantes. Celles-ci vont du niveau V au niveau I et de la formation courte et pointue au cursus plus long et complet. Toutefois, la programmation PSP sélectionne aussi des actions de formation destinées à la simple acquisition de compétences.

La durée totale des formations est variable selon l'objectif visé : pour des actions visant l'acquisition de compétences sans diplôme ou titre : 400 heures maximum en une seule année, pour des actions diplômantes : 1 500 heures maximum sur une durée de trois ans maximum.

Au niveau de l'organisation des formations, la Région impose aux prestataires de formation de ne pas dépasser un volume horaire de 10 heures par semaine pour les actions non diplômantes et 14 heures par semaine pour les actions diplômantes, en raison du fait que la formation se déroule hors temps de travail.

§ Modalités de financement de la formation

La Région soutient l'offre de formation PSP à travers un financement heure/groupe. En principe, le groupe minimum est fixé à huit auditeurs et la Région finance à hauteur de 75% du coût de la formation. Le solde est à la charge de l'auditeur.

Ce dispositif qui s'inscrit dans la filiation de l'ancienne promotion sociale (antérieur à 1971) est plébiscité par les bénéficiaires. Alors qu'ils ne bénéficient d'aucun statut, que la formation se déroule hors temps de travail, et qu'un ticket modérateur pour le paiement des frais de formation est à leur charge.

Voici une approche qui mérite d'être méditée... dans la recherche qui est la nôtre d'encourager l'initiative individuelle à se former.

D. Les comptes épargne temps affectés à la formation

Au moment de l'ouverture du débat sur la réduction de la durée légale du travail à 35 heures, la proposition avait été faite (notamment par Jean-Claude Quentin, Secrétaire Confédéral de FO, en charge de l'emploi et de la formation), d'affecter une heure à un compte d'épargne formation au bénéfice de chaque salarié. Cette proposition n'a pas connu de suite. Elle reste d'actualité dans le débat sur le rachat des RTT. Pourquoi ne pas les affecter à des comptes d'épargne formation.

En revanche, un certain nombre d'accords d'entreprises et de branche ont abordé la question de compte d'épargne formation.

Le compte épargne temps et la formation

Le CET est régi par l'article L. 227-1 du code du travail qui renvoie pour une large part à la liberté des rédacteurs de l'accord pour prévoir les conditions et limites d'alimentation et d'utilisation du CET. Il peut d'ores et déjà être utilisé pour la formation.

Le code du travail prévoit aujourd'hui que l'alimentation du CET peut se faire en temps ou en argent.

L'alimentation en temps vise : la 5^{ème} semaine de congés payés, les JRTT, les jours de repos des cadres au forfait jours, le repos compensateur légal et de remplacement afférents aux heures supplémentaires, les heures supérieures aux conventions individuelles de forfait, les heures effectuées au delà de la durée collective de travail lorsque les caractéristiques des variations de l'activité le justifient.

L'alimentation en argent vise : les augmentations de salaires ou compléments de rémunération de base, les primes d'intéressement (après impôt et CSG-CRDS), la participation des salariés aux résultats de l'entreprise à l'issue de la période d'indisponibilité, les avoirs détenus dans un PEE à l'issue de la période d'indisponibilité.

L'employeur peut toujours dans des conditions parfaitement libres abonder l'alimentation du CET.

A titre d'exemple, si le salarié place un JRTT dans le CET, l'employeur peut abonder de la valeur d'un jour également.

Rappelons qu'aucune règle contraignante n'encadre l'abondement pour la bonne et simple raison qu'à ce jour l'abondement au CET est intégralement soumis à charges sociales et à impôt sur le revenu.

S'agissant de la liquidation du CET, le code du travail prévoit que l'épargne peut être utilisée, au choix des partenaires sociaux :

- pour une rémunération immédiate, dans la limite des droits acquis au cours de l'année sauf disposition conventionnelle ;
- en congé rémunéré (congé parental d'éducation, congé sabbatique, cessation progressive ou totale d'activité, passage à temps partiel)
- pour une période de formation effectuée en dehors du temps de travail ;
- pour une rémunération différée.

En conséquence, la liberté laissée aux rédacteurs de l'accord de CET est telle qu'on pourrait imaginer que l'accord autorise toutes les modalités possibles d'alimentation du compte, tout en limitant l'utilisation du compte soit pour des congés immédiats, soit pour une épargne en vue de la formation.

L'accord Renault du 16 Avril 1999 sur l'emploi, l'organisation et la réduction du temps de travail sur le DIF, précurseur du DIF instauré par l'ANI du 15 décembre 2003, mérite une mention particulière.

2. DIF et épargne temps

Enfin, le DIF issu de l'ANI du 15 décembre 2003 peut être considéré à bien des égards comme un compte individuel d'épargne de temps affecté à la formation.

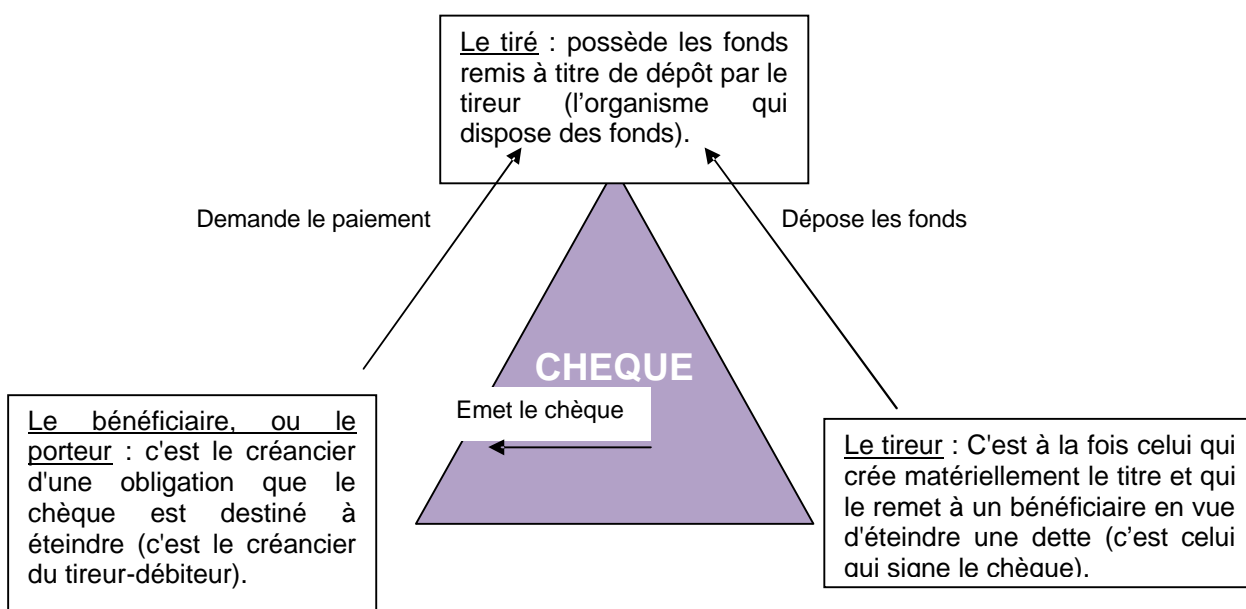
Chapitre 2 : Les chèques mis en place par les régions françaises dans le domaine de la formation professionnelle

A. Définition de la notion de chèque de formation

Le terme de chèque formation renvoie à l'idée de disposer d'un titre spécial de paiement pour financer un projet de formation. Il existe ainsi différents dispositifs reprenant la logique de chèque : chèque déjeuner, CESH, chèque transport...

Comme pour d'autres instruments de paiement, les chèques formation ont pour objectif une fonction de règlement de transactions. Mais, en aucun cas, ils ne sont assimilables aux instruments monétaires existants : billets ou chèques bancaires. Ils ne possèdent aucun des attributs propres à la monnaie fiduciaire ou scripturale, tels que l'universalité de l'emploi, la négociabilité, la libre circulation... Ils n'ont pas, ainsi, cours légal, les prestataires de formation n'ayant aucune obligation de les accepter en règlement de prestation de formation, de bilan de compétences ou de validation des acquis de l'expérience. Ils ne peuvent donner lieu à aucun rendu de monnaie sur leur valeur libératoire, les titres devant être utilisés pour la totalité de leur valeur en règlement des prestations qu'ils permettent d'acquitter

De façon générale, le chèque met en présence au moins trois acteurs :



B. L'utilisation par les Régions de la notion de chèque formation

La majeure partie des Régions ont développés des dispositifs dénommés chèque. Ces chèques formation mis en place par les Régions appartiennent à une catégorie plus vaste de dispositifs désignés sous le vocable générique d'aide individuelle.

Ces dernières sont financées par des subventions et elles se distinguent des actions de formation proposées par les Régions, financées sous le régime de la commande publique. En effet, les actions de formation relèvent de l'achat public et des règles de mise en concurrence. Les aides individuelles sont caractérisées, non pas par l'achat de formation, mais par le soutien de la Région à un projet de l'individu, d'une structure...

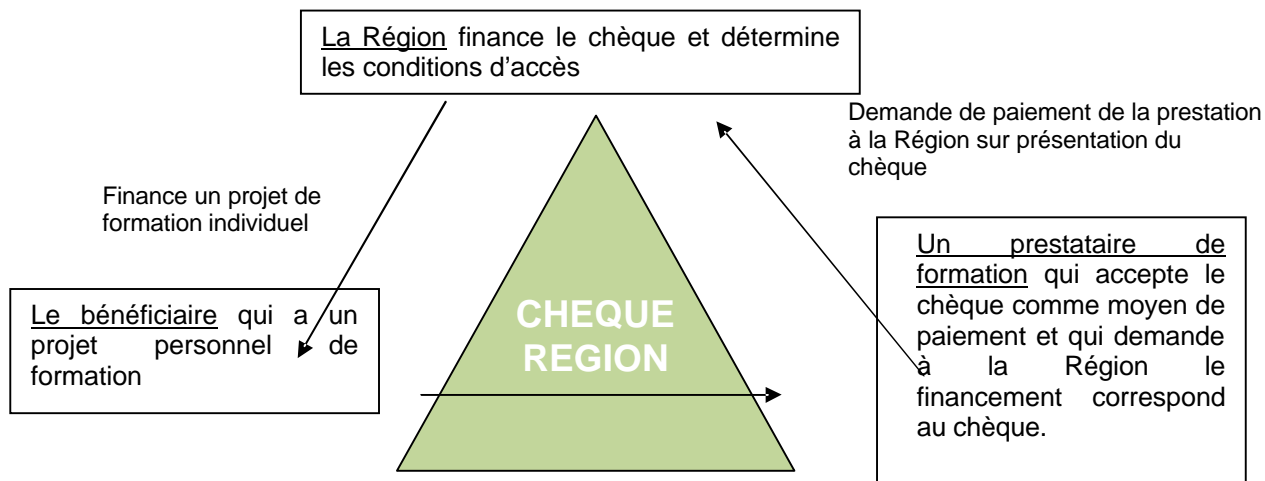
Toutefois, si l'attribution d'aides aux personnes n'est pas soumise au respect des principes du droit de la concurrence, le fait de sélectionner ou labelliser les prestataires de formation susceptibles d'encaisser des Chèques formation suppose le respect, de la part de la Région, de ces principes. Il s'agit d'une obligation de transparence et de publicité. Le choix des opérateurs doit être fondé sur des critères objectifs et lisibles, définis au préalable. Les prestataires éventuels doivent être informés de la procédure de sélection ou de labellisation. Ces obligations de mise en concurrence des opérateurs au moment de la labellisation ont été rappelé récemment par le Conseil de la concurrence.²⁵

Nous nous intéressons ici à la prise en charge financière des coûts pédagogiques, nous n'intégrons pas les aides financières des Régions comme la rémunération publique des stagiaires et les bourses. Il convient également de noter que certaines Régions ont développé un accès à la formation gratuit, se rapprochant du concept d'éducation populaire.

Nous attachons à analyser les pratiques des Régions visant à solvabiliser directement le projet de formation des individus dans une logique d'individualisation du financement de la formation.

Le système de chèque repose dans la plupart des Régions proposant ces dispositifs sur le jeu d'acteurs suivants :

²⁵ Conseil de la Concurrence, Décision n° 07-D-27 du 31 juillet 2007 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la formation professionnelle continue à destination des demandeurs d'emploi en région Picardie



Le chèque ne constitue pas directement un moyen de paiement même s'il a parfois une valeur faciale. Il s'agit le plus souvent pour le bénéficiaire et le prestataire une reconnaissance de prise en charge financière du coût pédagogique partielle ou totale par la Région. D'ailleurs le vocable de chèque n'est pas repris par toutes les Régions, puisqu'il renvoie essentiellement à une logique financière. Il est parfois préféré de mettre l'accent sur les objectifs du chèque.

Au niveau des Régions, la logique du chèque formation permet à ces dernières de s'adresser directement aux personnes pour individualiser le financement de la formation par rapport aux projets spécifiques. Elle se distingue fortement de l'achat de prestations de formation qui repose sur le principe d'un diagnostic emploi-formation sur le territoire.

C. Les logiques de chèque mises en place par les Régions

Derrière les dispositifs de chèque développés par la Région, il existe une diversité de pratiques répondant à différents objectifs :

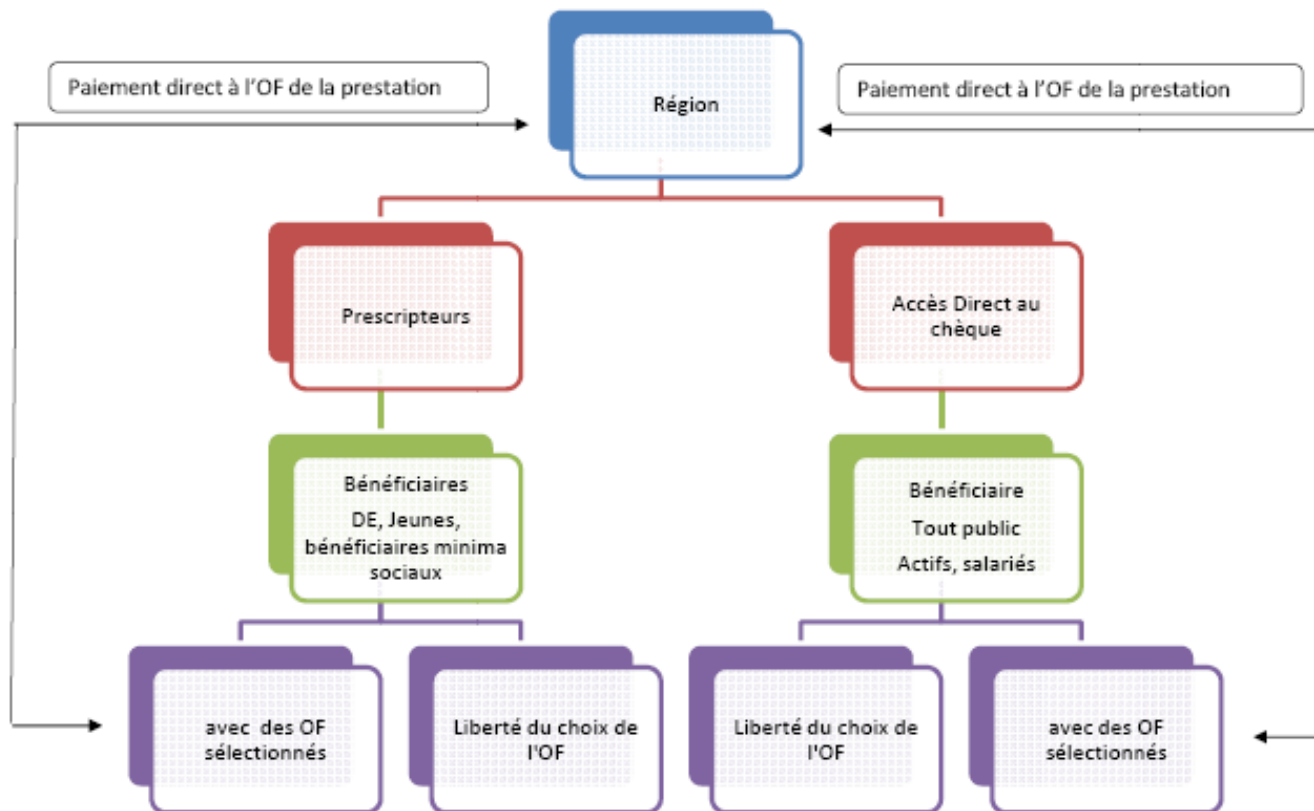
- Permettre à l'individu de financer son propre projet de formation.
- Avoir plus de réactivité par rapport aux évolutions des besoins de formation du territoire. La procédure d'achat public implique un délai relativement long, entre le moment où il est décidé de lancer une procédure d'achat et celui où l'action de formation se déroule.
- Permettre à certaines catégories de population d'avoir plus facilement accès à la formation.
- Supprimer les zones grises où il n'existe pas de prise en charge pour certains publics ou peu de financements.
- Utiliser le dispositif dans une logique de contournement de l'application des règles du Code des marchés publics.

A cette diversité d'objectifs correspond également des procédures différentes pour mettre en place ces dispositifs :

- Chèque permettant à l'individu de financer son projet de formation et de choisir son prestataire.
- Prescription du chèque par un tiers (ex : ANPE, missions locales, Cap Emploi...).
- Utilisation du dispositif uniquement vers des organismes de formation, de bilan de compétences ou de validation des acquis de l'expérience ayant répondu un appel à projet. Dans ces cas, le bénéficiaire ne paie pas la prestation, le chèque n'est qu'un justificatif pour l'organisme pour se faire payer directement par la Région.

Les chèques proposés par la Région ne sont pas un titre de paiement spécial à l'instar du CESU par exemple. Ils ne permettent pas de simplifier les démarches liées au départ en formation, ils symbolisent une prise en charge financière de la Région par le biais d'une subvention. Il est toujours nécessaire pour les démarches individuelles, qu'il existe une convention de formation entre l'individu et le prestataire.

Schématiquement, le système de financement peut être présenté de la façon suivante :



NB : OF : organisme de formation, DE : demandeur d'emplois

D. Typologie des dispositifs existant dans les Régions

L'analyse des différents dispositifs existants dans les Régions que l'on peut rattacher à des chèques révèle des contenus très différents et permet d'élaborer la typologie suivante.

Il est possible de distinguer trois types de chèques visant à apporter des solutions à deux principales problématiques d'accès à la formation :

- Les chèques apportant une solution à des personnes dont le statut rend difficile l'accès à la formation. Ces « zones grises » de prise en charge de la formation renvoient à la question des statuts des personnes qui souhaitent entrer en formation (ex : chèque formation à destination de bénéficiaires de minima sociaux ou de contrats aidés). Le dispositif est alors subsidiaire, il intervient quand il n'existe aucune modalité de financement de la formation pour ces publics.
- Les chèques permettant de rendre plus aisé l'accès à la formation pour certains publics (femmes, travailleurs handicapés...).
- Les chèques proposant un accès souple à la formation pour les demandeurs d'emploi, proche de la logique du SIFE (supprimé en 200 mais non transféré financièrement aux Régions)

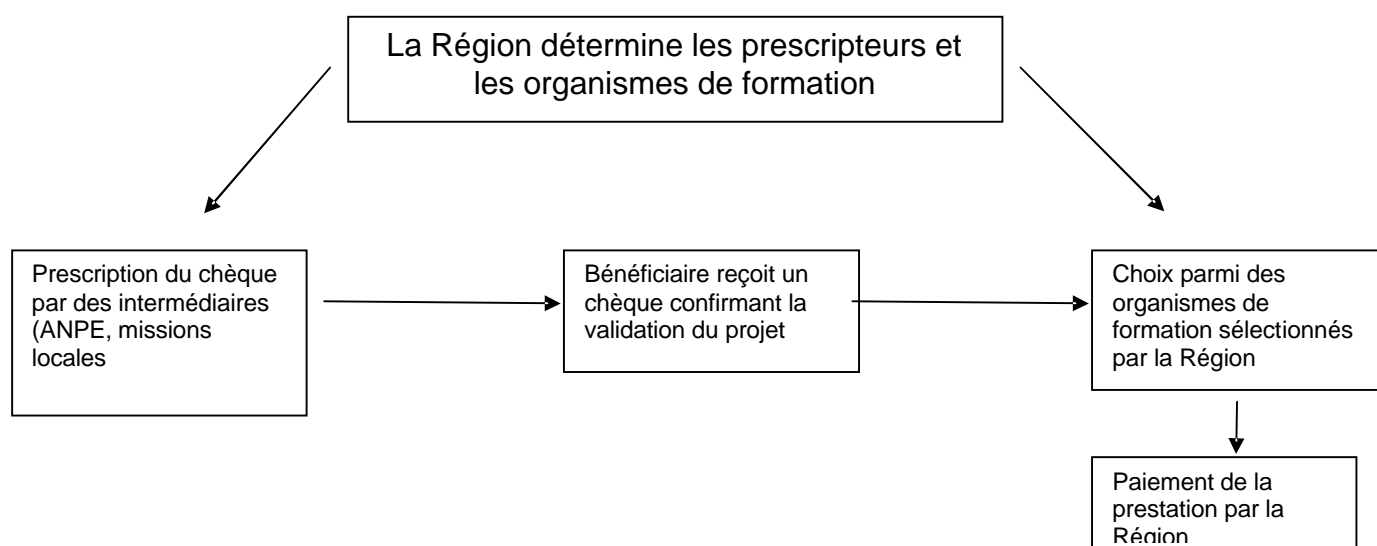
Il convient également de noter que les chèques en direction des demandeurs d'emploi et des jeunes de moins de 26 ans sans qualification ou de niveau V sont le plus souvent prescrit par l'ANPE et les missions locales / permanences d'accueil, d'information et d'orientation. Ils constituent pour ces prescripteurs un outil supplémentaire par rapport au programme qualifiant et préqualifiant des Régions et présentant plus de souplesse d'utilisation.

Les différents chèques créés par les Régions :

- 1) Les chèques faisant l'objet d'une prescription par l'ANPE, les missions locales... pour financer un projet individuel de formation. Ces chèques s'adressent aux demandeurs d'emploi, des travailleurs handicapés, des salariés bénéficiant d'une convention de reclassement personnalisée, du CIVIS volet 3, à temps partiels, salariés d'entreprise d'insertion, de femmes demandeuses d'emploi. La plupart de ces chèques sont qualifiants et proposent également l'accès à la rémunération publique versée par la Région.

Pour certains des chèques, le projet individuel de formation doit répondre aux besoins économiques de la région. Ces dispositifs sont explicitement positionnés comme un complément à l'achat de formation et le choix de prestataires n'est pas libre. Le bénéficiaire doit choisir le prestataire de formation parmi un catalogue regroupant les prestataires de formation ayant répondu à l'appel à projet. Dans certains, il n'y a pas de choix de l'organisme de formation, il est imposé.

Certains de ces chèques ciblent des thématiques de formation particulières.



2) Les chèques Deuxième chance sont des dispositifs prescrits permettant de financer des actions de formation non prévue dans le programme qualifiant et/ou préqualifiant en direction des jeunes 16 à 26 ans et ouvrant droit à la rémunération publique. Il s'agit d'un dispositif de remise à niveau.

3) Les chèques visant à favoriser une insertion professionnelle des jeunes de moins de 26 ans, non indemnisé, sans qualification ou de niveau V. Ces dispositifs permettent de verser une « bourse » lors de stage en entreprise.



4) Les chèques de promotion sociale visent à financer des démarches individuelles de formation. Ce sont des dispositifs ouverts pour tout public ou uniquement aux actifs. Parfois, certains de ces dispositifs ne sont utilisables

qu'auprès d'organismes de formation conventionnés par la Région. Ce type de chèque est proche du congé individuel de formation.

- 5) Les chèques en direction uniquement des salariés ont pour objet de faciliter leur accès à la formation. Ils sont ouverts aux salariés des PME, TPE dans l'artisanat ou à ceux qui sont licenciés pour motif économique. Certains de ces dispositifs visent des salariés dans un secteur particulier, l'objectif est de contribuer à la professionnalisation de ce secteur (ex : le sport).

- 6) Les chèques Validation des acquis de l'expérience (VAE) sont pour objet de financer les accompagnements des personnes engageant des démarches de VAE (ayant validé le livret 1). Ces dispositifs visent à apporter des financements à certains publics ne bénéficiant de prise en charge (pour des demandeurs d'emploi non indemnisés, des bénéficiaires de minima sociaux, les bénéficiaires de CI-RMA, salariés transfrontaliers, salariés privés sans financement, jeunes). Certains de ces chèques VAE prévoient également le financement de la formation complémentaire suite à une VAE partielle.

- 7) Les chèques Bilan de compétences financent des bilans de compétences pour certains publics ne bénéficiant pas de prise en charge (jeunes de 16 à 26 ans, les demandeurs d'emploi, les artisans, les commerçants, les agriculteurs et leurs conjoints).

E. Les enjeux posés par les dispositifs de chèque formation des Régions

L'analyse des chèques formation amène aux remarques générales suivantes :

- § La logique chèque reste difficile à appréhender globalement au niveau des Régions en raison de l'hétérogénéité des objectifs poursuivis par ces dispositifs de chèque.

Le concept de chèque renvoie principalement à la prise en charge du coût pédagogique mais certains dispositifs ouvrent droit à la rémunération publique ou versent une bourse.

Les dimensions, pré-qualifiante et qualifiante avec une logique adéquationniste, sont prépondérantes avec comme public cible les demandeurs d'emploi, les bénéficiaires de minima sociaux et les jeunes de 16 à 25 ans.

Il existe peu de dispositifs de chèque de promotion sociale ouvrant à un droit de tirage à tout habitant pour mettre en œuvre son projet individuel de formation.

- § Ces dispositifs apparaissent comme utiles et pertinents au regard des besoins en formation. Ils ont permis de mettre en place des parcours de formation individualisés.

Le dispositif de chèque adopte une approche qualitative et souple, qui contribue à l'augmentation du niveau de la qualification et au développement personnel, et qui est pertinente de par le fait qu'elle séduit fortement les appétences latentes de formation. La dimension conseil, nécessaire pour ouvrir ce dispositif à l'ensemble de la population éligible, devrait permettre de distinguer les chèques des programmes des formations préqualifiantes et qualifiantes, qui lui repose sur de la prescription.

Le positionnement de principe et de fonctionnement de ces chèques est celui de complémentarité avec le programme de formations qualifiantes et préqualifiantes du Programme Régional des Stages, mais en pratique il peut être plus problématique.

- § Sur certains dispositifs, on peut observer une absence de mise en cohérence avec d'autres mesures gérées par d'autres acteurs opérant sur le même champ : FONGECIF pour le public salarié, actions de l'AGEFIPH pour le public handicapé...
- § Pour certains types de chèques, les Régions rencontrent des difficultés pour définir et mettre en place ses objectifs propres. Les dispositifs sont gérés

selon une logique de guichet et de flux. Dans certains cas, les Régions peuvent se trouver dans une incapacité à maîtriser le jeu des acteurs comme le pilotage politique et technique. Cette absence de maîtrise peut avoir des conséquences importantes quand les chèques ouvrent droit à la rémunération publique.

La maîtrise du dispositif, des publics atteints est parfois assurée par d'autres acteurs :

- L'ANPE, les missions locales et PAIO, Cap Emploi
- Les organismes de formation
- Les organismes certificateurs

Il convient de noter également que certaines Régions ont souhaité mettre en place des dispositifs proches de l'idée de compte-épargne formation reposant sur un abondement au niveau régional des différents financeurs de la formation permettant de dépasser la question des statuts des personnes. Ces projets n'ont pas pu se concrétiser faute d'accord entre les financeurs de la formation professionnelle au niveau régional

Chapitre 3 : Florilège de propositions et de prises de position – De 1997 à 2008

A. La charnière des années 2000

1. La banque du temps choisi (Jacques DELORS – 1997 26)

Pour Jacques Delors « le principe de l'égalité des chances doit, en tout état de cause, dominer tous les choix à effectuer. Puisque l'éducation tout au long de la vie va peu à peu se mettre en place, on pourrait envisager d'attribuer à chaque jeune qui va débiter sa scolarité, un crédit-temps lui donnant droit à un certain nombre d'années d'enseignement. Son crédit serait inscrit à un compte dans une institution qui gérerait en quelque sorte, pour chacun, un capital de temps choisi, avec les moyens financiers adéquats. Chacun pourrait disposer de ce capital, selon son expérience scolaire et ses propres choix. Il pourrait conserver une partie de ce capital, pour être en mesure, dans sa vie postscolaire, dans sa vie d'adulte, de bénéficier des possibilités de formation permanente. Il aurait également la possibilité d'augmenter son capital, en faisant des versements financiers, sorte d'épargne, prévoyance consacrée à l'éducation, au crédit de son compte à « la banque du temps choisi » ». Le compte épargne temps, déjà mis en œuvre en France pour la formation, pourrait partiellement répondre à ces objectifs.

2. Les droits de tirages sociaux (Alain SUPIOT – 1999)

Alain Supiot définit « des droits de tirage sociaux ». Droits de tirage, car leur réalisation dépend d'une double condition : la constitution d'une « provision » suffisante, et la décision de leur titulaire d'user de cette provision. Droits de tirage sociaux, puisqu'ils sont sociaux aussi bien dans leur mode de constitution (abondement diversifié de la provision) que dans leurs objectifs (utilité sociale).

3. Un droit individuel transférable et garanti collectivement (Nicole PÉRY – 1999)

Le rapport Péry (1999) souhaitait mettre en place un droit à la formation individuel: « Un droit individuel, cela signifie que chacun peut à tout moment faire usage de ses droits acquis, mais qu'il peut également construire son projet de formation de manière négociée de telle sorte qu'il puisse accéder à une formation qui réponde à la fois à ses aspirations personnelles et au projet de son entreprise, de sa branche ou du territoire dans lequel il vit. Un droit transférable, cela signifie que ce qui a été acquis au sein d'une entreprise n'est pas perdu en cas de mobilité. Cela s'entend de plusieurs façons : les droits acquis pour accéder à une formation mais aussi les acquis de l'expérience qui doivent être reconnus dans un espace plus large que celui où se sont développées les compétences. Un droit garanti collectivement, cela signifie que, pour être viable, le système doit reposer sur une mutualisation des fonds

²⁶ Jacques Delors – « L'éducation, un trésor est caché dedans » - Odile Jacob, UNESCO, 1997.

mais aussi que les droits ouverts à chacun peuvent être plus ou moins importants selon les situations individuelles²⁷

4. Un capital de formation de vingt années garanti à tous les individus dès leur naissance (Dominique CHARVET – 2001)

« Le capital initial, qui s'épuise au fur et à mesure de son utilisation, sera réalimenté par la suite à travers l'exercice d'une activité professionnelle (...) que l'exercice d'une activité professionnelle se traduise pour tous les travailleurs par des droits effectifs à formation, sous forme de réserve de temps et de financement des actions de formation²⁸ ». Il s'agit ainsi d'une créance issue, d'une part un capital initial de formation égal pour tous, d'autre part une réalimentation de ce capital à travers l'exercice d'une activité professionnelle. « Son exercice est lié non pas à la survenance d'un risque ou d'une sujétion particulière (...) mais pour partie, après la phase de formation relevant de l'obligation scolaire, d'une initiative, d'une décision de son titulaire » (Ibid.).

5. Le passeport éducation formation de 25 à 50 ans (Gérard LINDEPERG – 2002)

Il s'agit d'ouvrir un droit à la formation, inversement proportionnel à la durée de formation initial, d'une durée maximale de deux ans, soit 3 200 heures modulables (rémunération assurée par l'État et les régions pour les DE ne relevant pas du régime d'assurance chômage, et d'une partie des contributions des entreprises). Les ressources – issues de l'État, des conseils régionaux et d'une partie des sommes versées par les entreprises - seraient gérées au niveau régional au sein d'un Fonds de gestion quadripartite, composé des représentants de l'État, des organisations syndicales représentatives patronales et des salariés et des représentants du conseil régional qui en assure la tutelle

6. Le droit à la qualification différée dans l'ANI du 5 Décembre 2003

L'ANI du 5 décembre 2003 stipule par exemple que « dans un souci d'équité, les salariés qui ont arrêté leur formation initiale avant ou au terme du premier cycle de l'enseignement supérieur et, en priorité, ceux qui n'ont pas obtenu de qualification professionnelle reconnue (...) devraient avoir accès à une ou des formation(s) qualifiante(s) ou diplômante(s) d'une durée total d'un an ». Des partenaires renvoyèrent aux pouvoirs publics le privilège de mettre en œuvre ce droit... ce qui sera peut être fait à l'issue du rapport sénatorial.

7. Assurance emploi formation et compte individuel de formation professionnelle (François FILLON – Jean-Paul ANCIAUX – 2003)

François Fillon annonce la création d'un « carnet de chèque à utiliser tout au long de la vie » dans le cadre de son projet d' « assurance emploi formation ».

²⁷ Nicole Péry, « La formation professionnelle. Diagnostics, défis et enjeux », contribution du secrétariat d'État aux droits des femmes et à la formation professionnelle, 17 mars 1999, p.45-46, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/994000390/0000.pdf>

²⁸ « Jeunesse, le devoir d'avenir », Rapport de la commission présidée par Dominique Charvet pour le Commissariat général du plan, mars 2001, p.200, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000282/0000.rtf>

Un groupe de travail informel piloté par le député Jean-Paul Anciaux réfléchit à un projet d'assurance-emploi²⁹.

B. Autour des Présidentielles de 2007

1. Le président de la République Jacques Chirac (discours devant les forces vives de la Nation, 5 janvier 2006).

« Le DIF est un vrai progrès. Il faut aller plus loin. ». Ainsi, « dans la même logique que celle qui a été retenue par les partenaires sociaux dans l'accord sur l'assurance chômage pour les salariés en CDD (contrat à durée déterminée), il faut donner à chaque salarié la possibilité de verser ce droit sur un compte personnel. Il pourra ainsi le gérer librement tout au long de sa carrière, en complément du CET (compte épargne temps) ».

2. Le programme de l'UMP (13 novembre 2006)

L'UMP propose également de créer « avec les partenaires sociaux », un « compte épargne formation individuelle » qui « constituera pour tous une protection dans la mondialisation et, pour ceux qui n'ont pas pu faire d'études supérieures, une vraie seconde chance ». Chaque individu se verra « crédité d'un capital d'années de formation ». Le compte épargne formation individuelle sera « rechargeable au fur et à mesure de la vie professionnelle, et transférable d'entreprise en entreprise puisqu'il sera la propriété de chacun ». "En cas de licenciement, en cas de plan social, pour anticiper la restructuration d'un secteur industriel, pour donner un nouveau souffle à sa vie professionnelle, pour faire des études dont on a été privé à 20 ans, chacun pourra utiliser les années figurant au crédit de son compte pour suivre une formation suffisamment longue pour lui permettre de changer réellement de métier, de secteur ou de niveau de qualification. »

3. Nicolas Sarkozy, candidat UMP à la présidence de la République lors de la présentation à la presse, ce lundi 2 avril 2007, de son projet présidentiel et de son nouvel ouvrage « Ensemble » publié aux éditions Xo

« Je veux lever les tabous de notre système de formation professionnelle: trop de dépenses de gestion, trop de gaspillages, trop d'opacité, trop d'argent pour former ceux qui sont déjà qualifiés, pas assez pour ceux qui ne le sont pas. » Il propose dans ce cadre de créer un « compte individuel de formation professionnelle » qui doit permettre « à chacun, lorsqu'il en a besoin, de bénéficier d'une formation suffisamment longue pour être qualifiante [et] entraînera une profonde modernisation de nos structures de formation professionnelle ».

4. Christine Lagarde, ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi dans un « Point de vue » publié dans l'édition des « Échos » du 22 août 2007

« La refonte des politiques de formation continue sera mon principal chantier pour 2008. Les salariés doivent pouvoir davantage adapter leurs compétences tout au long de leur vie professionnelle. Pourquoi ne pas aller vers un compte emploi-formation sur lequel ils puissent

²⁹ Référence AEF du 25 avril 2003 concernant F. Fillon et du 16 juin 2003 relativement à J.P. Anciaux.

tirer au fil de leur parcours ? ».

5. Jacques Bahry, directeur général du groupe Cesi, l'un des vice-présidents de la FFP (Fédération de la Formation Professionnelle) dans un entretien à l'AEF, le 7 décembre 2007

« Le développement du chèque-formation, surtout s'il est assorti d'avantages fiscaux, serait une des solutions qui permettrait de solvabiliser la demande individuelle de formation ».

6. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé des entreprises et du Commerce extérieur, au Sénat, en réponse à une question orale avec débat de Jean-Claude Carle sur l'avenir de la formation professionnelle en France, le 22 janvier 2008

Au nombre des « quatre axes » du projet de réforme gouvernemental de la formation professionnelle : « Construire et actualiser les compétences tout au long de la vie professionnelle par la portabilité du DIF et la création d'un compte épargne formation ».

7. François Bouygard, déléguée générale adjointe à la DGEFP, lors de son intervention devant le groupe de travail du COE (Conseil d'orientation de l'emploi) sur la formation professionnelle, le 9 janvier 2008

La DGEFP réfléchit à un système de formation professionnelle « centré sur la sécurisation des trajectoires » dans la perspective de la réforme de la formation professionnelle programmée par le gouvernement en 2008. « La personne », placée au coeur de ce schéma avec « son projet professionnel », disposerait d'un « compte individuel » qu'elle utiliserait « en fonction des besoins de l'économie et du marché de l'emploi », soit dans l'entreprise, dans le cadre d'un « usage co-décidé avec l'employeur », soit hors de l'entreprise, de façon co-décidée avec le SPE (service public de l'emploi), par le biais d'un « Fonds régional de sécurisation des parcours professionnels piloté par un conseil tripartite (Conseil régional, État, partenaires sociaux) ».

8. Isabelle Eynaud-Chevalier, chef de service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle à la DGEFP (10^e université d'hiver de la formation professionnelle organisée à Arles, les 23, 24 et 25 janvier 2008, par le Centre Inffo, la DGEFP, l'Intermife et l'Intercarif-Oref). Elle s'exprimait au nom de la ministre de l'emploi, Christine Lagarde.

« Il faut améliorer le DIF (droit individuel à la formation) pour que tous les salariés puissent disposer de formations de courte durée leur permettant d'actualiser leurs compétences professionnelles ». Il faudra par ailleurs « étudier les conditions - notamment financières - afin de mettre en place un compte épargne formation ».

9. Dominique Balmay, lors des premières rencontres parlementaires sur la formation professionnelle organisées le 11 décembre 2007 à Paris par Bernard Seillier et Jean-Claude Carle, dans le prolongement de leur rapport

« Ce compte épargne formation pose trois questions essentielles et cruciales, selon Dominique Balmay : « A-t-on les moyens de mettre en place un nouveau droit universel? Doit-il s'agir d'un droit universel ou ciblé? Veut-on vraiment [d'un tel dispositif] qui risque d'ébranler les fondements de notre système actuel? »

Conclusions de la deuxième partie : Enseignements de l'expérience française

1. Les enquêtes et les sondages réalisés au cours des deux dernières décennies sur le thème du co-investissement formation » c'est-à-dire l'acceptation de principe d'apporter des ressources pour sa propre formation (temps, argent...), montrent que les personnes interrogées n'y sont pas hostiles à priori. A condition que les finalités et les objectifs soient clairs et que « le retour d'investissement » soit sinon garanti, au moins réaliste. D'ailleurs, le nombre de personnes qui contribuent d'ores et déjà au financement de leur propre formation est loin d'être négligeable. L'évaluation de la politique de promotion sociale et professionnelle de la région Rhône Alpes est à cet égard particulièrement éclairante.

La mise en place progressive du DIF par la négociation de branche et d'entreprise pourrait être invoquée au sens contraire. En effet, la grande majorité des accords de branche prévoient l'usage du DIF sur le temps de travail. En revanche les pratiques d'entreprises apportent un éclairage beaucoup plus pragmatique.

La construction de comptes individuels de formation dans une logique de co-investissement impliquant les personnes par l'apport de ressources propres (temps, argent, ticket modérateur...°, ne devrait pas soulever (de la part des usagers) d'obstacles « culturels » insurmontables.

2. La logique du « tiers payant » est prééminente aujourd'hui et sans doute le restera t-elle. En effet, la formation est un bien public, financé par des ressources publiques au nom du principe de solidarité, un bien privé collectif financé par des ressources en provenance des entreprises et des travailleurs salariés et indépendants, un bien privé personnel concernant chaque individu quelques soit son statut. La volonté de placer « la personne au centre » de son parcours de formation ne veut pas dire que la formation se résume désormais à un bien privé personnel et que la charge de trouver les ressources adéquates incombe à la seule personne qui pourra acheter « sur le marché », qui y pourvoira, les prestations dont elle a besoin. Un tel raisonnement serait en contradiction avec l'observation des faits pour trois raisons au moins :

Tout d'abord, parce que dans aucun pays au monde les formations technologiques et professionnelles qui nécessitent des investissements matériels et immatériels lourds (AFPA, métiers de l'industrie...) et beaucoup de matière d'œuvre (bâtiment) ne sont

financées par les seuls usagers. Tout simplement parce qu'aucun investisseur ne s'est risqué sur ce terrain. Il sait que le retour d'investissement de long terme bénéficiera aux entreprises (compétitivité) et aux personnes (compétence, qualification) et qu'il ne pourra pas en faire supporter le coût à chaque usager. Seuls des techniques d'allocation des ressources fondées sur la solidarité nationale et sur le principe de mutualisation par les entreprises et les salariés permettent d'assurer le financement des investissements. Il en résulte que la cohabitation entre « tiers payant » et « comptes individuels » de formation est incontournable.

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

Le troisième argument peut être résumé dans une formule lapidaire « qui paie décide ». Que le salarié soit titulaire ou non d'un compte individuel éventuellement abondé par des ressources en provenance de l'entreprise, (compte épargne temps, DIF etc...), celle-ci revendiquera légitimement sa part de pouvoir sur la formation (quelles priorités, pour quels salariés, à quelle périodicité etc...) car elle considère comme un attribut du management (pouvoir de direction).

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

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

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

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

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

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

Pour les personnes pauvres en qualification et en ressources (non imposable à l'IRPP), le concept de « compte d'épargne » n'a guère de sens. La formule des chèques formation a certes une valeur pédagogique encourageant l'individualisation des parcours et l'implication des personnes, mais elle ne saurait être assimilée au concept de compte d'épargne formation.

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

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

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

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

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

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

techniques juridiques que celle des retraites complémentaires, et des institutions de prévoyance, pourrait se greffer des régimes collectifs, ou individuels complémentaires en fonction des besoins des branches, de l'interprofession, des territoires...

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

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

Les propositions « développées » dans la troisième partie du rapport s'appuiera aussi bien sur les enseignements des expériences européennes et internationales et française que sur l'expertise des auteurs du présent rapport.

Troisième Partie : Le champ des possibles

Introduction : De l'opportunité à la faisabilité

Les enseignements tirés des réflexions et des pratiques européennes et internationales soulignent largement l'opportunité d'accompagner l'individualisation et la personnalisation des parcours de formation par une ingénierie de l'allocation des ressources en cohérence avec cet objectif ce qui n'est pas le cas aujourd'hui :

Les enseignements tirés des réflexions et des pratiques françaises recensées dans la deuxième partie de ce rapport tendent vers la même conclusion. Si l'on admet que la réponse à la question de l'opportunité est positive, demeure la question de la faisabilité dans le contexte culturel, social, juridique, fiscal français.

Les enseignements des chapitres précédents nous apportent quelques principes directeurs pour aborder cette question.

1. Il n'y a pas de technique unique d'allocation des ressources, tel un « compte d'épargne formation universel », sorte de pierre philosophale qui permettrait de régler toutes les questions auxquelles « la personne au centre » est confrontée. Il y a des techniques alternatives et complémentaires en fonction des personnes ainsi que des objectifs de la formation. Il faut rappeler avec force que la formation ne porte pas sa finalité en elle-même. Elle représente un moyen au service d'objectifs multiples. Il s'en suit que son régime juridique et financier est composite.

2. Les techniques individualisées d'allocation des ressources coexisteront nécessairement avec des techniques de « tiers-payant » : l'entreprise pour l'investissement formation se traduisant dans son plan de formation, les outils des partenaires sociaux pour permettre l'accès à la qualification et le développement des compétences sur des fonds mutualisés, les pouvoirs publics pour garantir l'égalité d'accès de tous, le développement économique et social équilibré des territoires, la contribution au financement des investissements lourds et de long terme que requiert la formation technique.

3. L'invention d'une fiscalité incitative pour les personnes les conduisant à arbitrer en faveur de la formation (investissement immatériel mal identifié, à parité avec la décision d'investir pour un bien matériel ou des dépenses de loisir), est une urgence ainsi que la remise à plat de l'obligation de participation au développement de la formation qui pèse sur les entreprises et qui a sans doute fini de produire ses effets positifs.

4. le compte d'épargne formation peut être considéré comme une concrétisation du concept de « garantie sociale » et inscrit dans un régime conventionnel assurantiel, collectif et individuel, de droit privé.

Chapitre I : Analyse critique du concept de compte d'épargne formation selon le rapport sénatorial

A. Extraits du rapport relatif au compte d'épargne formation

ÉLARGIR L'ACCÈS À LA FORMATION PAR L'INDIVIDUALISATION

Faut-il, selon l'avis donné par président Jacques Delors au cours de la table ronde du 29 mai 2007, procéder à la « totale remise à plat » d'un système trop cloisonné, trop complexe, trop corporatiste ? Ne faut-il pas admettre aussi les vertus d'une construction qui doit posséder quelque efficacité puisque, dans le cadre de ses prescriptions, les entreprises investissent en masse en faveur de la formation continue, construction dont un mérite incontestable est d'avoir fait passer la formation continue dans nos moeurs ? Observons aussi que la réforme de la formation continue des salariés est l'objet d'un fort consensus des partenaires sociaux et n'a pas encore déployé l'ensemble de ses effets. Un « remise à plat » ne risquerait-elle pas, alors, d'être prématurée, voire intempestive ? Observons encore que le modèle français de formation des salariés concourt discrètement et sûrement à la modernisation des relations sociales en France. La « remise à plat » du système issu des lois de 1971 et 2004 poserait question de ce côté là. Ces éléments incitent à la circonspection. C'est pourquoi la mission d'information a fait le choix de rechercher dans le germe de renouvellement et de consolidation du système que constitue l'individualisation le remède nécessaire à ses effets pervers : circonspection n'est pas immobilisme.

A. L'INDIVIDU, FIL CONDUCTEUR DE L'ACCÈS À LA FORMATION

1. Améliorer l'accès à la formation continue des salariés en parachevant le DIF

a) Le DIF, clé de l'égalité d'accès ou expression symbolique du consensus à la française ?

Rappelons que le droit individuel à la formation (DIF) donne aux salariés en CDI le droit de recevoir une formation de vingt heures chaque année. Le choix de la formation est effectué en accord avec l'employeur, en principe à l'occasion de l'entretien professionnel prévu dans l'ANI de décembre 2003. Le quota de vingt heures, cumulable pendant six ans, peut déboucher sur le droit à une formation de cent vingt heures. Les salariés à temps partiel ou en CDD, disposent d'un droit fixé au prorata de leur temps de travail. Le DIF est pris en principe en dehors du temps de travail et donne alors droit à une allocation de formation correspondant à 50 % du salaire net. Si la formation a lieu pendant le temps de travail, le salarié perçoit l'intégralité de son salaire.

Les auditions de la mission ont permis de constater le très fort consensus des partenaires sociaux, sous certaines réserves et conditions, autour de cet instrument souvent présenté comme un remède aux inégalités d'accès à la formation professionnelle. M. Jean-Claude Tricoche, secrétaire national de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA), chargé de la formation professionnelle, a fait du DIF une présentation assez significative de la façon dont les partenaires sociaux ont conçu ce dispositif. Le système de formation, a-t-il indiqué, doit viser l'adaptation des salariés aux évolutions internes de l'entreprise qui les emploie, l'entreprise étant alors responsable de la mise en oeuvre des dispositifs correspondants, mais il doit aussi tenir compte de la réalité contemporaine du travail, la mobilité accrue de l'emploi en particulier, et donner aux salariés la possibilité de développer les compétences susceptibles d'assurer leur employabilité tout au long de leur vie professionnelle. Cette problématique ne peut guère être prise en compte par l'employeur du moment, à qui il n'appartient pas d'assurer « l'employabilité à vie ». Il faut donc, a-t-il estimé, que l'individu gère de façon autonome une partie de sa formation continue. Le DIF exprime cette idée, mais il reste attaché à l'entreprise, l'initiative du salarié étant encadrée en droit et, plus encore dans les faits, l'information des salariés n'étant pas suffisante pour susciter l'appétence des moins qualifiés pour la formation. A cet égard, l'échec de la réorientation de la formation vers les moins qualifiés montre que le système souffre d'un grave défaut de pilotage. Il faut donc que le DIF dépende de l'initiative de l'individu, a-t-il conclu. Pour M. Jean Michelin, directeur de la formation de la Fédération française du bâtiment, la philosophie de l'ANI de 2003 est de « rendre la formation continue à l'entreprise » à travers la

construction d'un dialogue entre l'employeur et le salarié. La création du DIF est emblématique de cette démarche. Dans cette logique, a-t-il précisé, le concept d'une « offre de formation continue » devrait céder la place à celui de « réponse à un besoin » exprimé par l'employeur et le salarié au cours de l'entretien professionnel. La définition des modalités de la formation, puis la recherche d'un prestataire, interviennent en fonction des conclusions de ce premier échange. De même, a-t-il ajouté, le DIF ne doit pas être interprété comme une obligation pesant unilatéralement sur l'entreprise, mais doit entretenir une relation directe avec l'exercice du métier : c'est pour cette raison qu'il doit faire l'objet d'un accord entre l'employeur et le salarié.

M. Jean-Claude Quentin, secrétaire confédéral chargé de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'assurance chômage de la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO), a insisté sur l'importance de la personnalisation des formations, à travers la mise en oeuvre du DIF, du bilan de compétences et de la validation des acquis de l'expérience (VAE). L'un des objectifs du DIF, a-t-il aussi indiqué, est de permettre une relance du dialogue social au sein des entreprises, notamment dans le cadre de l'entretien professionnel annuel sur les besoins de formation des salariés. Toutefois, a-t-il précisé, cet aspect n'est pas encore suffisamment valorisé et un risque serait que le DIF dérive vers un substitut au plan de formation, ce qui n'est pas sa vocation. Par ailleurs, les inégalités d'accès à la formation sont fortes et le DIF devrait permettre d'inverser cette tendance.

Pour Mme Annie Thomas, secrétaire nationale de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), une des caractéristiques essentielles de l'ANI de 2003 et de la loi de 2004 est la recherche d'une meilleure mobilisation des salariés, avec notamment une véritable « coconstruction » de leur formation grâce au DIF. L'entretien professionnel tous les deux ans, accompagné d'une information sur l'état des droits du salarié au DIF, et le passeport formation, document récapitulatif des connaissances, compétences et aptitudes professionnelles d'un salarié, sont de bons outils pour accompagner vers la formation les salariés ayant généralement connu l'échec scolaire et ne se sentant pas à l'aise face à l'idée de se former.

M. Jean-Pierre Therry, chargé de la formation en direction des régions à la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), a estimé qu'un objectif du DIF était de « mettre en appétit » les salariés qui ne partent jamais en formation.

M. Alain Lecanu, secrétaire national chargé du pôle emploi-formation de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC), a indiqué que le DIF constituerait une avancée quand le cumul d'heures sera suffisant pour accéder à des formations intéressantes.

Pour M. René Bagorski, conseiller confédéral de la Confédération générale du travail (CGT), les partenaires sociaux ont promu la notion de salarié « acteur » de son parcours professionnel et élaboré des financements, des dispositifs et des moyens permettant de renforcer le pouvoir d'initiative des salariés. Ils ont même créé un droit attaché à la personne : le DIF.

M. Francis Da Costa, président de la commission formation du Mouvement des entreprises de France (Medef), rappelant que les premiers niveaux de qualification n'étaient pas spontanément demandeurs de formation et estimant qu'un dispositif uniquement axé sur l'initiative individuelle ne saurait réduire les inégalités d'accès à la formation, a néanmoins lié le DIF à l'objectif d'améliorer l'accès des salariés à des actions de formation.

M. André Cottenceau, chef de file formation de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), a estimé que le DIF permettait d'approfondir le dialogue entre le salarié et le chef d'entreprise, ce dialogue existant déjà naturellement dans les petites entreprises.

On voit que la convergence n'exclue pas les nuances.

Le DIF est aussi l'objet de critiques sévères. M. André Zylberberg, directeur de recherche au CNRS et coauteur du rapport « La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive », a qualifié cet instrument de « de tuyau de plus dans une usine à gaz, et qui n'a encore pas fait la preuve de son efficacité ».

Le rapport de MM. Pierre Cahuc et André Zylberberg propose d'ailleurs la suppression pure et simple du DIF. Notant que le système actuel de la formation professionnelle équivaut à faire payer l'ensemble des salariés et des entreprises pour la formation des travailleurs les plus qualifiés, le rapport estime en effet que le DIF ne fait que renforcer cette tendance. De plus, l'obligation légale faite par ailleurs aux employeurs d'assurer l'adaptation des salariés à leur poste de travail incite les employeurs à diriger, encore plus que par le passé, les salariés vers des formations inutiles afin de satisfaire à leurs obligations formelles et de se couvrir contre des attaques potentielles. Le DIF, qui offre un accès gratuit à des formations n'améliorant nullement les perspectives professionnelles, mais sont mises en oeuvre simplement parce qu'elles sont en apparence gratuites et constituent une obligation pour les

employeurs, ne peut qu'accentuer cette tendance. Derrière ce bref exposé des effets pervers du principe « former ou payer », le débat sur l'utilité du DIF est ainsi ouvert.

En attendant son évaluation par les intéressés eux-mêmes (ceux-ci ont souligné l'imminence et la nécessité de cette évaluation), il est loisible de se demander si l'une des vertus majeures du DIF - qui opère, ne l'oublions pas, la réconciliation des pôles antagonistes de la loi de 1971, le congé individuel de formation (CIF) et le plan de formation - ne serait pas d'exprimer avec toute l'ampleur désirable, autour de l'idée neuve de sécurisation des parcours professionnels, le consensus actif des partenaires sociaux sur la formation continue de salariés. Le consensus à la française serait ainsi passé par la mise en place de ce que plusieurs interlocuteurs de la mission ont appelé une « bombe à retardement », accumulant dans l'entreprise un volant d'engagements financiers difficiles à évaluer et impossibles à provisionner.

b) Vers la transférabilité du DIF

Les auditions de la mission ont permis de faire le point sur le débat relatif à la transférabilité du DIF. Celle-ci a été repoussée par la partie patronale lors de la négociation de l'ANI de décembre 2003, souhaitée par l'ensemble des syndicats de salariés, prévue par l'article L. 933-6 de la loi de mai 2004 en cas de licenciement³⁰, instituée conventionnellement dans certains groupes d'entreprises et dans certaines branches professionnelles afin de fidéliser l'emploi, ce qui démontre qu'il est techniquement possible et qu'il peut fonctionner. Les arguments hostiles à la transférabilité ont été résumés par M. Francis Da Costa, président de la commission formation du Mouvement des entreprises de France (Medef). Il est prématuré, a-t-il indiqué à la mission, de modifier le DIF, dont la transférabilité, prévue selon des modalités variées dans un tiers des accords de branches et par différents accords d'entreprises, avait été écartée par la partie patronale lors de la négociation de l'ANI de 2003 afin de ne pas financiariser ce droit et dans la mesure où une transférabilité généralisée nécessiterait un provisionnement, grevant ainsi les comptes des entreprises. La budgétisation par les entreprises d'un DIF transférable, a-t-il ajouté, poserait problème. La transférabilité créerait en outre une distorsion de concurrence entre un salarié se présentant à l'embauche avec un compte DIF à solder et un salarié ne disposant pas de droits accumulés dans un précédent emploi. Les branches qui ont négocié la transférabilité, a-t-il conclu sur ce point, ont un intérêt à la réaliser, à l'exemple du bâtiment, doté de caisses habituées aux opérations de mutualisation.

La mission d'information juge de son côté la transférabilité du DIF inéluctablement inscrite dans la logique du recentrage de la formation permanente sur la personne, au-delà des cases statutaires sur lesquelles est actuellement bâti le système. On ne peut en effet comprendre que le droit individualisé du salarié à la formation dépende du contrat de travail et cesse en même temps que lui pour renaître ex nihilo à la conclusion d'un autre contrat de travail. Si l'objectif du DIF est de favoriser l'accès à la formation des salariés qui en restent écartés, de rendre ceux-ci coauteurs de leur formation en fonction de la nécessité d'envisager dans la durée la construction de leur sécurité professionnelle, de constituer un segment du parcours de formation à construire tout au long de la vie active, la transférabilité apparaît incontournable.

³⁰ « Le droit individuel à la formation est transférable en cas de licenciement du salarié, sauf pour faute grave ou faute lourde. Dans ce cas, le montant de l'allocation de formation correspondant aux heures acquises au titre du droit individuel à la formation et n'ayant pas été utilisées est calculé sur la base du salaire net perçu par le salarié avant son départ de l'entreprise. Les sommes correspondant à ce montant doivent permettre de financer tout ou partie d'une action de bilan de compétences, de validation des acquis de l'expérience ou de formation, lorsqu'elle a été demandée par le salarié avant la fin du délai-congé. A défaut d'une telle demande, le montant correspondant au droit individuel à la formation n'est pas dû par l'employeur. Dans le document mentionné à l'article L. 122-14-1, l'employeur est tenu, le cas échéant, d'informer le salarié qu'il licencie de ses droits en matière de droit individuel à la formation, notamment de la possibilité de demander pendant le délai-congé à bénéficier d'une action de bilan de compétences, de validation des acquis de l'expérience ou de formation. En cas de démission, le salarié peut demander à bénéficier de son droit individuel à la formation sous réserve que l'action de bilan de compétences, de validation des acquis de l'expérience ou de formation soit engagée avant la fin du délai-congé. En cas de départ à la retraite, le droit individuel à la formation n'est pas transférable ».

Ajoutons que le DIF, détaché du contrat de travail pour être attaché véritablement à la personne du salarié, devenant en quelque sorte un bien personnel du salarié (ou plus exactement sa clé personnelle d'entrée en formation), devrait être une puissante incitation à l'entrée en formation, spécialement dans les petites et moyennes entreprises, actuellement bien mal loties de ce côté (rappelons que le taux de départ en formation dans les TPE est de 12 %, contre 22 % dans les PME de dix à cinquante salariés, et de plus de 40 % pour l'ensemble des entreprises).

Notons aussi, du point de vue de l'entreprise, que la transférabilité, et la nécessité corrélative de solder en monnaie le compte DIF non utilisé au moment du départ de l'entreprise, inciteront très fortement celle-ci à former : c'est ainsi que le DIF apparaîtra comme une obligation de former, alors que les entreprises sont actuellement soumises à une obligation de payer dans le cadre de l'obligation légale.

L'environnement financier de la transférabilité peut être maîtrisé.

Tout d'abord, le « nouveau DIF transférable » impliquera la suppression de l'obligation légale de 0,9 % « plan de formation », actuellement peu efficace, dès lors inutile. L'incitation nécessaire à suivre régulièrement les formations courtes indispensables à l'entretien de l'employabilité sera alors assurée dans les conditions plus efficaces créées par la transférabilité du DIF, comme il est indiqué ci-dessus. Ceci dit, l'essor du DIF pourrait, en première approche, représenter pour les entreprises une charge nettement plus élevée que le versement de 0,9 % de la masse salariale. En effet, la durée moyenne des formations actuellement financées par l'entreprise s'établit autour de 12 heures par an et par salarié, alors que la durée du DIF s'élève par hypothèse à 20 heures annuelles. Un DIF mieux popularisé et largement utilisé par ses bénéficiaires peut ainsi provoquer mécaniquement une augmentation importante des temps de formation, et par conséquent des charges des entreprises. C'est d'ailleurs cette perspective que, dans le cadre juridique existant, certaines personnes auditionnées par la mission d'information ont qualifiée de « bombe à retardement ».

Il y a des raisons de penser que la transférabilité du DIF peut être réalisée dans des conditions permettant de désamorcer la « bombe à retardement ».

Un ensemble d'éléments incite en effet à croire que la charge incombant aux entreprises du fait du DIF transférable ne devrait pas augmenter de façon significative :

- d'une part, les entreprises, « libérées » des fortes contraintes que le contrôle administratif de l'imputation des 0,9 % fait actuellement peser sur leurs choix de formation, pourront, en accord avec le salarié demandant la mobilisation de son DIF, sortir de la coûteuse logique des stages, actuellement privilégiée par les contrôleurs de l'administration dans la mesure où les stages extérieurs sont faciles à identifier et à vérifier. Les entreprises pourront ainsi recourir plus librement et plus largement à des solutions non seulement moins coûteuses que les stages, mais aussi plus appropriées aux besoins des PME et TPE car davantage liées à la situation de travail : le tutorat accompagné, la rotation de postes, l'abonnement à des revues professionnelles ou la participation à des conférences, pour les entreprises les plus « intellectuelles » ;

- d'autre part, quel que soit le succès du DIF transférable, il est peu probable que la totalité des salariés le prennent. En fait, une partie de l'obligation DIF ne sera probablement pas mobilisée et devra donc être monétarisée à la sortie de l'entreprise, aux fins du transfert³¹. Une partie significative de la dépense globale dépendra ainsi des critères de la monétarisation, dont il convient de laisser la responsabilité aux partenaires sociaux. Notons, à cet égard, que la monétarisation ne tiendra sans doute pas compte de cet élément important du coût actuel des formations financées par le 0,9 % que constitue la rémunération de salariés en formation. La « faisabilité » du DIF transférable étant ainsi établie, la description des détails « techniques » de sa mise en oeuvre ne sont pas du ressort de la mission d'information. Néanmoins, dans la mesure où la mission a conçu la transférabilité du DIF comme un pivot de la mise en place d'un compte d'épargne formation destiné à accompagner la personne tout au long de la vie, certains éléments « techniques » communs à l'ensemble des segments du futur compte d'épargne, indispensables à son fonctionnement, intéressent le DIF transférable et sont mentionnés dans le tableau, présenté ci-dessous, sur les usages du compte d'épargne formation.

Un dernier point mérite d'être évoqué : pour manifester visiblement le caractère profond du DIF transférable, il serait approprié de modifier la signification du sigle, actuellement trop évocateur d'une

³¹ Le transfert devrait être opéré par le truchement du compte d'épargne formation proposé par la mission, dans les conditions détaillées ci-après.

démarche unilatérale non conforme à l'économie du DIF et moins encore à celle du compte d'épargne formation dont la mission préconise la création. Afin de manifester plus clairement sa dimension négociée et sa place centrale dans le dispositif de formation tout au long de la vie, le DIF pourrait alors devenir un « droit indispensable à la formation ».

2. Rationaliser l'accès de l'ensemble des actifs à la formation professionnelle en instituant le compte d'épargne formation

On envisagera ici la problématique de l'accès :

- à l'étape suivant immédiatement la prescription d'une formation, dans le cas d'un primo entrant ou d'une personne présentant un besoin de reconversion ;
- à l'étape suivant immédiatement l'expression d'un désir de formation, dans le cas des salariés en emploi et - comme on va le voir - des retraités désireux de mobiliser leurs compétences pour le bien de la collectivité.

Les étapes précédentes du chemin vers la formation - l'accueil, l'orientation et la prescription - ne peuvent faire l'objet de l'approche intégrée proposée ci-dessous par la mission. Elles seront examinées en fin de chapitre.

a) Les failles du système suggèrent un recentrage sur l'individu

On mentionnera ici, pour mémoire, les failles les plus évidentes du système français de formation professionnelle, développées dans d'autres parties du présent rapport : les quelque 160 000 jeunes sortis du système scolaire sans qualification, l'existence d'une vaste zone grise entre la scolarité et l'insertion dans le monde du travail, la fréquence croissante des parcours professionnels marqués par des ruptures subies ou voulues.

Comment faire en sorte que ces populations trop souvent dissimulées dans les interstices de la tuyauterie en place aient accès, dans des conditions satisfaisantes, aux formations nécessaires à leur insertion et à leur progression ? Tel est manifestement l'un des enjeux majeurs de la rénovation du système.

La solution se présente avec une certaine évidence : il convient de transcender le cloisonnement des statuts en saisissant l'individu lui-même tout au long des étapes cruciales de son parcours.

b) Une solution : le compte d'épargne formation

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont proposé de surmonter les difficultés et les inégalités d'accès à la formation professionnelle en mettant en place un outil permettant à l'individu d'accéder à la formation et à la qualification de façon simple, rapide et efficace lors des étapes délicates de son parcours post scolaire. L'ensemble des propositions présentées à ce titre depuis nombre d'années - la plus récente et non la moindre étant la proposition de compte d'épargne formation, évoquée par le Président de la République au cours de la campagne électorale et rappelée par le Premier ministre à l'occasion d'un déplacement à Lyon le 1er juin dernier - dérivent de l'idée de mettre à la disposition de l'individu, selon des modalités variées faisant toujours appel à la responsabilité de la personne, un « droit différencié » mobilisable pour acquérir une qualification utile à l'employabilité.

Dans la première partie de ce rapport, la mission a constaté la complexité croissante d'un système évoluant par juxtaposition de nouveaux tuyaux d'orgue. Il lui paraît indispensable d'interrompre ce processus en introduisant dans la machinerie de la formation un « germe mutagène de la simplicité ». C'est pourquoi elle a décidé d'explorer la piste et d'évaluer la « faisabilité » du compte d'épargne formation. Elle a jugé l'outil non seulement « faisable » mais aussi souhaitable, sinon indispensable, pour donner à l'idée de formation tout au long de la vie, dont le Président Jacques Delors relevait avec vigueur, lors de la table ronde du 29 mai, le caractère jusqu'à présent nébuleux, un contenu précis et concret, utile à nos compatriotes à la recherche d'une sécurité professionnelle fondée sur la qualité des compétences mises à la disposition de l'économie.

1. Une piste consensuelle

Le compte d'épargne formation - ou ce qui y ressemble - a été l'objet d'un certain nombre de réflexions substantielles lors des auditions de la mission. Ces réflexions prennent généralement appui sur des propositions plus ou moins élaborées, développées depuis plusieurs années dans des cadres très divers.

M. Claude Thélot, conseiller-maître à la Cour des comptes, a envisagé la création d'un « droit différencié » en faveur des jeunes peu qualifiés à la sortie du système scolaire : « les jeunes gens qui sortent de l'école avec un niveau d'étude, de qualification ou de diplôme donné devraient, en entrant dans la vie professionnelle, disposer de droits inversement proportionnels à la durée de leur formation initiale. Ainsi, les 150 000 sortants chaque année du système scolaire sans diplôme ni qualification disposeraient d'un droit à la formation plus long que celui des polytechniciens. Le système du DIF, qui accorde vingt heures de formation à chacun de façon indifférenciée, ne va guère dans ce sens. L'idée du droit différencié à laquelle j'ai fait allusion a été formulée, sur un plan intellectuel, par de nombreuses personnes. Sur le plan politique, elle n'a été reprise que par peu de gens, et sur un plan concret, elle n'a été jugée opérationnalisable par personne. Par conséquent, nous devons étudier les conditions auxquelles une telle mesure pourrait être mise en œuvre, et je pense qu'elle peut l'être. Nous pouvons créer un droit à la formation professionnelle continue inversement proportionnel à la durée de la formation initiale. Les conditions opérationnelles sont sans doute plus complexes que nous ne l'imaginons, mais nous pouvons tout de même réfléchir d'un point de vue opérationnel à la mise en œuvre et à l'existence de ce type de droit différencié, qui serait opposable. Nous pouvons y parvenir et ainsi dépenser notre argent plus intelligemment que nous ne le faisons actuellement. Nous mènerions donc une double action, d'une part du côté des entreprises, en énonçant des objectifs en termes de résultat et non en raisonnant selon une logique de moyens, d'autre part, du côté des personnes, qui bénéficieraient d'un droit articulé à leur formation initiale à travers lequel se concrétiseraient les objectifs assignés aux employeurs. Un des apports fondamentaux de votre travail pourrait consister à aider la société française à définir les conditions concrètes d'une telle action ».

Visant les mêmes tranches d'âge dans une optique un peu différente puisqu'il ne s'agit plus seulement d'offrir un outil de rattrapage aux jeunes lâchés par le système scolaire mais d'accompagner dans un périple de plus en plus diversifié l'ensemble de la jeunesse abordant le marché du travail dans des conditions profondément différentes de ce que les générations précédentes ont connu, Mme Sophie Boissard, directrice générale du Centre d'analyse stratégique, a proposé de favoriser par un financement public la poursuite de la formation au cours de l'étape d'une dizaine d'années précédant de plus en plus la stabilisation dans l'emploi : « le passage de l'adolescence à la vie professionnelle s'étale sur dix ans chez nos voisins européens. Il est probable que cette période s'allongera en France et convergera vers la moyenne européenne. Les jeunes vont sortir du secondaire entre seize et dix-huit ans et se stabiliseront sur le marché du travail vers vingt-cinq ans ou vingt-huit ans.[...] Cette période ne sera pas composée de dix années d'études concentrées dans le temps. Elle alternera des phases d'acquisition des savoirs de base, qui ne seront pas nécessairement des savoirs professionnels et des phases d'allers-retours vers la vie professionnelle. L'alternance en entreprise et les « petits boulots » constitueront des sas d'accès à la vie professionnelle.

Toutefois, la possibilité restera ouverte d'accéder à des formations complémentaires beaucoup plus tard dans l'existence. L'organisation du financement global de cette période de dix ans mérite examen. Faut-il concevoir des droits de tirage pour le bénéficiaire ? [...] Le droit de tirage pourrait servir à réaliser une orientation intelligente, à mon sens. En effet, ce droit peut être exercé sur la base d'un projet professionnel préalablement validé. En outre, ce droit intègre nécessairement une partie de prêt, afin d'engager le bénéficiaire dans sa démarche de formation. Ainsi, la collectivité accompagne l'individu vers un secteur qui lui paraît pertinent. De surcroît, la collectivité peut assurer un contrôle annuel de suivi du plan de formation initiale. Ainsi le droit de tirage peut être l'instrument qui permettra de refonder l'orientation. [...] Je serais favorable à ce qu'une expérimentation soit conduite. Chaque jeune sortant du système secondaire se verrait proposé une bourse pluriannuelle autour de la construction d'un projet professionnel.

Ce projet ferait l'objet d'une série de validations associant des représentants du système éducatif, du monde économique ou associatif local, ainsi que du système bancaire. Cette réunion permettrait d'associer différents acteurs autour d'un projet applicable sur plusieurs années ».

Notons que les partenaires sociaux ont envisagé de leur côté, de façon à la fois plus large, puisque la jeunesse n'est pas seule visée, et plus étroite, puisque seuls les salariés sont concernés, la mise en place d'un droit individuel à la formation qualifiante différée, dans un esprit de rattrapage évoquant plus directement la proposition de M. Claude Thélot que celle de Mme Sophie Boissard. M. Francis Da Costa, président de la commission formation du Mouvement des entreprises de France (Medef), a fait allusion, lors de son audition, à ce projet non abouti faute du financement public sollicité dès l'abord par les partenaires sociaux avec une parfaite équanimité. L'article 4-1 de l'ANI du 5 décembre 2003 stipule les mesures suivantes :

« Dans un souci d'équité, les salariés, qui ont arrêté leur formation initiale avant ou au terme du premier cycle de l'enseignement supérieur, et en priorité ceux qui n'ont pas obtenu de qualification professionnelle reconnue, et qui souhaitent poursuivre ultérieurement des études en vue d'une promotion sociale, devraient avoir accès à une ou des formation(s) qualifiante(s) ou diplômante(s) d'une durée totale maximale d'un an, mise(s) en œuvre

notamment dans le cadre du congé individuel de formation. Pour que cette ou ces formation(s) permette(nt) aux salariés un accroissement sensible de leur qualification professionnelle, ils pourront bénéficier :

- d'un concours à l'élaboration de leur projet professionnel, avec l'appui d'un accompagnement dans ou hors de l'entreprise et d'un bilan de compétences, - de la validation des acquis de leur expérience avant de suivre la formation qualifiante correspondant à leur projet.

Les coûts des actions d'accompagnement, de bilan de compétences et de validation des acquis de l'expérience sont alors pris en charge par le FONGECIF compétent. Les parties signataires du présent accord souhaitent que les salariés concernés puissent bénéficier, au moment de leur départ en formation, d'un abondement financier des pouvoirs publics correspondant au coût moyen d'une année de formation. A cette fin, elles demandent l'ouverture d'une concertation avec les pouvoirs publics ».

Sur le créneau plus étroit et non moins sensible de la réponse aux besoins des chômeurs et des salariés menacés de plan social, M. Pierre Boissier, directeur général de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), a présenté des propositions susceptibles de s'articuler avec l'ensemble des dispositifs évoqués pour les jeunes en insertion et salariés en emploi. Il s'agit de fournir un appui aux demandeurs d'emploi, « prisonniers d'un système très complexe et cloisonné qui nourrit leur passivité ». A cette fin, « il faudrait passer à une logique de droit individuel, voire de coresponsabilité. Toutefois la généralisation d'un droit individuel à la formation pour les demandeurs d'emploi sur le modèle du DIF est impossible. Le DIF est limité à vingt heures annuelles alors qu'une formation qualifiante lourde représente six cents à mille heures, soit cinquante ans de capitalisation. Une assurance individuelle de qualification, reposant sur une combinaison de capitalisation et d'intervention de fonds publics, devrait être mise en oeuvre. Cette assurance pourrait intervenir en cas de rupture dans le parcours professionnel, qui requiert une requalification. Ainsi on pourrait concevoir d'ouvrir un compte de qualification au moment de la première inscription à l'assurance chômage, ainsi qu'à la sortie du système scolaire pour les jeunes sans diplôme. La logique de droit individuel permet en effet de motiver les individus qui deviennent responsables de leur projet. La logique d'indemnisation resterait la même, mais on pourrait concevoir un système alimenté par le transfert du DIF. La somme initiale servirait à déclencher l'intervention publique de l'assurance chômage ou des conseils régionaux. En outre, la montée en puissance de l'assurance chômage pour les indemnisés permettrait aux conseils régionaux de consacrer leur argent aux non-indemnisés et de régler le problème des primo accédants au marché de l'emploi. Les organismes paritaires collecteurs agréés finançant les contrats de professionnalisation auraient également vocation à participer à ce système. En définitive, la primauté reviendrait au projet de qualification, qui conditionne le versement de fonds publics sur le compte individuel ».

Précisons que le mécanisme décrit par Pierre Boissier n'est pas exclusif d'une approche plus large des problèmes à résoudre : « tous les mécanismes de droits individuels évoqués actuellement posent des problèmes financiers dans la mesure où le coût pour la collectivité serait considérable. Ces problèmes sont particulièrement aigus pour les primo accédants qui n'ont pas constitué de droits. L'idée serait ainsi de substituer une logique assurantielle à l'idée d'un droit général à la formation, empruntant la forme d'un plan épargne formation. En effet, le besoin de formation se fait sentir en cas de rupture professionnelle et de requalification. Il semble ainsi que la réponse appropriée pourrait s'inspirer du système de sécurité sociale dans lequel les comptes ne sont activés qu'en cas d'accident. Un tel compte serait alimenté par le transfert du DIF lors du licenciement. On pourrait sans doute transférer le DIF vers un compte formation qui serait ensuite abondé lors de la rupture professionnelle par les OPCA, par le régime d'assurance chômage et par les conseils régionaux. Toutefois, le droit ne serait constitué qu'au terme de l'élaboration d'un projet de formation dont le financement dépendrait de l'outil mobilisé ».

L'ensemble de ces contributions dessine en pointillés ce que pourrait être un outil intégré d'accès à la formation tout au long de la vie, misant sur la responsabilité de l'actif, centré sur les besoins les moins bien satisfaits par le système existant, construit à partir des ressources de ce même système, introduisant le germe de la simplicité dans les mécanismes de la formation professionnelle. On notera aussi que l'article L. 900-3 du code du travail, qui résulte de la loi du 4 mai 2004 et n'a jamais reçu de dispositif d'application, énonce de façon assez synthétique la visée du compte d'épargne formation :

« Tout travailleur engagé dans la vie active ou toute personne qui s'y engage a droit à la qualification professionnelle et doit pouvoir suivre, à son initiative, une formation lui permettant, quel que soit son statut, d'acquérir une qualification correspondant aux besoins de l'économie prévisibles à court ou moyen terme :

« - soit enregistrée dans le répertoire national des certifications professionnelles prévu à l'article L. 335-6 du code de l'éducation ;

« - soit reconnue dans les classifications d'une convention collective nationale de branche ;

« - soit figurant sur une liste établie par la commission paritaire nationale de l'emploi d'une branche professionnelle ;

« L'État et la région contribuent à l'exercice du droit à la qualification, notamment pour les personnes n'ayant pas acquis de qualification reconnue dans le cadre de la formation initiale ».

La mission d'information s'est attachée à préciser les détails de ce programme et à dégager ses implications.

2. Ce que le compte d'épargne formation pourrait être

Il est tentant de présenter le compte d'épargne formation à partir de deux observations du président Jacques Delors, au cours de la table ronde organisée par la mission le 29 mai dernier, en appliquant l'une et en s'attachant à démentir l'autre. « Il faut être inventeur de simplicité », a préconisé Jacques Delors, citant Jean Monnet, premier commissaire général au plan : tel est en effet l'objectif du compte d'épargne formation, qui trouvera tout son sens s'il parvient à instiller le germe de la simplicité dans les mécanismes abscons de la formation professionnelle. « Il ne faut plus parler d'éducation tout au long de la vie, car tous les hommes politiques que j'ai rencontrés en Europe [...] pensent que ce principe consiste à additionner l'éducation première et la formation continue, alors que c'est une imbrication entre les deux, qui favorisera l'optimisation des moyens et nous permettra de gagner beaucoup d'argent en réalisant certaines économies et en apprenant mieux le contenu de la pédagogie », a ensuite déploré M. Delors, dégageant ainsi en creux l'économie d'un compte d'épargne formation efficace et utile : il ne peut s'agir que d'un outil transversal, bousculant les cases statutaires et les tuyaux d'orgue, réunifiant l'homme éclaté afin de l'accompagner effectivement dans son parcours de formation tout au long de sa vie, non seulement la vie active mais aussi au-delà, car l'utilité sociale de la formation ne disparaît pas au seuil de la retraite. En fonction de ces exigences, la mission a formulé la proposition dont le tableau ci-après décrit l'architecture globale.

Usages du compte d'épargne formation

Salariés Dif	Reconversion	Salariés Cif	Primo entrants	Retraités
- Compte ouvert au titre de l'activité salariée ; - activé au cours de l'activité salariée ; - transférable	Compte activé au moment où apparaît la nécessité d'une reconversion du salarié menacé ou licencié	Compte activé au cours de l'activité salariée	Compte ouvert de façon volontaire lors du premier contact avec un organisme d'accueil	Compte activé au cours de la retraite
Le compte d'épargne formation est tenu par un organisme national (type Urssaf)				
-Droit mis en œuvre par les entreprises (dans le contexte de la suppression du versement de 0,9 % plan de formation) ; - monétarisé et inscrit au compte d'épargne formation si l'entreprise ne l'a pas mis en œuvre	-Compte abondé par les montants éventuellement capitalisés au titre du Dif et au titre du droit de tirage primo entrants ; - abondé éventuellement par un fonds régional ad hoc en vue de financer une formation prescrite, conforme aux priorités	-Compte abondé par le 0,2 % Cif mutualisé au sein d'un fonds régional ad hoc, en vue de financer une formation conforme aux priorités régionales	- Compte abondé par l'État au moment de son ouverture	- Compte abondé par les montants éventuellement capitalisés au titre du Dif et au titre du droit de tirage primo entrants ; - abondé éventuellement, au titre de la politique des seniors, par un fonds régional ad hoc en vue de financer une formation

	régionales			conforme aux priorités régionales
Montant monétaire calculé par l'employeur au moment de la sortie de l'entreprise en fonction de bases de calcul fixées par la négociation sociale	Montant exprimé sous forme monétaire	Montant exprimé sous forme monétaire	Montant exprimé sous forme d'un droit de tirage monétaire fixé de façon inversement proportionnelle au niveau de qualification acquis en scolarité initiale	Montant exprimé sous forme monétaire
Orienté vers une formation liée à l'emploi occupé	Orienté vers l'acquisition d'une qualification	Orienté vers l'acquisition d'une qualification	Orienté vers l'acquisition d'une qualification	Orienté vers une formation tournée vers le bénévolat
Formation décidée par consensus entre le salarié et l'employeur	- Formation prescrite par les Organismes d'accueil et d'orientation compétents ; - validée par le fonds régional ad hoc en fonction des priorités définies par une instance décisionnelle régionale	- Formation présentée par le salarié ; - validée par le fonds régional ad hoc en fonction des priorités définies par une instance décisionnelle régionale	- Formation prescrite par les organismes d'accueil et d'orientation compétents ; - validée par le fonds régional ad hoc en fonction des priorités définies par une instance décisionnelle régionale	- Formation présentée par le retraité ; - validée par le fonds régional ad hoc en fonction des priorités définies par une instance décisionnelle régionale

Quel est l'objet de cette construction ? Il s'agit de saisir l'homme et la femme à la recherche d'un financement pour leur formation au-delà de statuts professionnels aux frontières poreuses, de moins en moins conformes à la vie vécue : où situer, par exemple, les droits à formation des actifs, jeunes ou non, qui égrenent les CDD et le chômage pendant plusieurs années : sont-ils salariés ou chômeurs ? Le compte d'épargne formation doit être conçu pour donner à ces personnes un accès simple et visible aux actions qui leur permettront de conforter leur employabilité en acquérant les qualifications indispensables. L'idée de compte est ainsi intimement liée à celle de sécurité professionnelle : dans le monde d'aujourd'hui celle-ci passe par la formation continue au sens propre du terme, certaines personnes, certains groupes tombant, comme on l'a vu, dans les zones d'ombre du système, il s'agit d'infléchir celui-ci de façon à leur offrir des conditions d'accès satisfaisantes sans créer de nouveaux tuyaux, et donc en partant de l'existant, dans la mesure où - une nouvelle fois - le propos n'est pas de lancer l'illusoire « grand soir » d'une formation professionnelle qui fait l'objet d'un rare consensus social dans son principe et dans les grandes lignes de son architecture, mais d'instiller dans le système tel qu'il fonctionne le « germe mutagène de la simplicité ». De ce point de vue, il est opportun de construire le compte d'épargne formation à partir du DIF transférable proposé ci-dessus. Comme l'indique le tableau précédent (cf. deux premières colonnes) et comme le tableau ci-dessous l'illustre, le compte, alimenté d'une part par la

monétarisation des DIF non utilisés et par toute autre épargne constituée à cette fin par le titulaire, abondé d'autre part par un fonds régional ad hoc rassemblant les contributions des différents partenaires institutionnels de la politique de formation continue, servira à l'occasion des transitions professionnelles - entrecoupées ou non par des périodes de chômage - justifiant l'acquisition par le salarié d'une formation qualifiante plus ambitieuse que celles financées par la seule entreprise dans le cadre des actions d'adaptation au poste de travail.

Par ailleurs, si le compte d'épargne formation correspond très largement à la nécessité de conduire l'individu vers des formations qualifiantes lourdes à l'occasion des ruptures intervenant dans son parcours professionnel, il n'en est pas moins opportun de construire un continuum embrassant la totalité de la vie active et au-delà. Le compte doit ainsi permettre aux primo entrants de combler leur éventuel déficit de formation ou d'organiser de façon rationnelle les allers-retours qui ponctuent de plus en plus fréquemment la période précédant la stabilisation des jeunes dans l'emploi. La création par l'État d'un droit différencié inversement proportionnel au niveau de qualification acquis à la sortie du système scolaire et abondant le compte d'épargne formation serait souhaitable à cet égard. Par ailleurs, il serait justifié d'inclure le CIF, avec ses spécificités intactes, dans le compte d'épargne formation : il s'agit bien d'un aspect important du parcours de formation de l'individu. Le compte d'épargne formation doit aussi permettre d'utiliser au cours de la retraite les montants éventuellement accumulés pendant la vie professionnelle soit au titre du DIF, soit au titre du droit différencié des primo entrants. Les sommes éventuellement capitalisées et non dépensées au cours de la vie active doivent ainsi être maintenues sur le compte d'épargne au moment de la retraite. Elles serviront à financer des formations d'intérêt social liées au bénévolat : formation à l'accompagnement des jeunes en établissement scolaire, formations visant l'exercice d'une activité dans les structures associatives et caritatives, formation à l'exercice du tutorat en entreprise...

Notons aussi que le compte d'épargne formation pourrait, en outre, être étendu aux actifs non salariés relevant actuellement de collectes et d'institutions spécifiques, selon des modalités que la mission n'a pas étudiées. Un aspect particulier du dispositif, largement évoqué par les personnes auditionnées, est crucial. Il s'agit de la responsabilisation à la fois des entreprises et des personnes formées.

Le projet de formation doit être construit en fonction des besoins effectifs de la personne formée et, à cet égard, le fait que les financements « appartiennent » à la personne concernée et le fait qu'une partie de ces financements peuvent être mobilisés tout au long de la vie devraient concourir à la responsabilisation.

Du côté des entreprises, la suppression du prélèvement obligatoire de 0,9 % devrait, comme on l'a vu ci-dessus, libérer une capacité d'initiative actuellement très encadrée par le fonctionnement des mécanismes administratifs de contrôle de l'imputation sur l'obligation légale des actions de formation financées par l'entreprise.

En ce qui concerne les mécanismes de fonctionnement du compte d'épargne, les actions de formation, dûment prescrites par l'organisme prescripteur compétent (à l'exception de celles entreprises dans le cadre du DIF, prescrites par l'accord du salarié et de son employeur), devraient être financées grâce à l'abondement du compte d'épargne formation de l'intéressé par un fonds régional ad hoc, qui peut être un OPCA interprofessionnel. Le fonds régional ad hoc sera à la fois le « pot commun » où les principaux financeurs de la formation professionnelle continue (région, UNEDIC, État, OPCA...) mutualiseront les budgets dégagés par eux en faveur de cette politique et l'ordonnateur des financements accordés à un titulaire de compte d'épargne formation pour suivre une formation éligible. La formation devra être « éligible » : en effet, la mobilisation du compte pour une formation cofinancée par les contributeurs du fonds régional ad hoc devra être conditionnée par le respect des priorités définies par une instance décisionnelle régionale chargée du pilotage « politique » du système. Il peut s'agir de priorités sectorielles ou territoriales, ou bien encore d'un ciblage sur une entreprise en danger, l'objectif étant de favoriser une adéquation raisonnable entre les formations financées par le compte d'épargne et les besoins en emplois constatés au plan territorial. L'instance décisionnelle régionale devra réunir l'ensemble des partenaires intéressés. Cette instance pourrait être, par exemple, le comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP). Le caractère essentiel du dispositif ainsi profilé est la simplicité : un seul outil répondra à une grande variété de situations, les titulaires de comptes d'épargne formation n'ayant pas plus de deux interlocuteurs :

- l'employeur, dans le cadre de la mise en œuvre du DIF, pour des formations légères liées au poste de travail occupé ;
- le fonds régional ad hoc dans certaines situations sensibles nécessitant la mise en œuvre de formations lourdes requalifiantes (passé, comme on l'a vu, le cap de l'accueil et de la prescription, qui fait l'objet des développements ci-dessous).

B. Analyse critique

1. Les finalités du compte d'épargne formation, telles qu'elles résultent de l'analyse du rapport font l'objet d'un large consensus : réduire des inégalités d'accès, garantir l'employabilité, accompagner les transitions professionnelles, concrétiser le droit à la qualification différée, impliquer et responsabiliser les personnes dans des projets de formation, tout au long de la vie dans un cadre collectif.

Le développement de l'accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie contribuera au bien public (vie démocratique et performances économiques dans la compétition mondiale) au bien privé collectif (compétences des salariés et compétitivité des entreprises) et au bien privé personnel (développement personnel et qualité de la vie en société).

C. Le cahier des charges de l'architecture du compte épargne contient des éléments de bon sens, incontournables tels que la recherche de la simplicité pour les usagers (introduire dans le système de formation un germe mutagène de simplicité), la volonté de partir de l'existant sans table rase (ce n'est pas le grand soir) ni création de nouveaux tuyaux d'orgues. Dans cette perspective la prise en compte de la dynamique que recèle le DIF est pertinente en raison du droit d'initiative donné au salarié, du principe de co-décision pour la réalisation d'un projet et du germe de transférabilité qu'il contient et qu'il faut développer.

D. Les propositions opérationnelles de mise en œuvre sont en revanche loin d'emporter la conviction. D'ailleurs ce n'était pas le propos des auteurs du rapport qui souhaitaient avant tout ouvrir le débat sans l'enfermer aussitôt dans un mode opératoire prédéterminé. Il reste que trop souvent les lecteurs pressés ne retiennent que les propositions concrètes qui illustrent un projet sans nécessairement exprimer sa vérité. C'est ce qui nous semble être le cas pour aspects concrets de la proposition présentées. En voici quelques illustrations :

- Lier le financement du futur compte épargne de formation à la suppression du 0,9, c'est-à-dire à la part de la contribution consacrée par les entreprises au financement de leur plan de formation sans débat de fond préalable sur la pertinence du 0,9 et plus largement l'obligation fiscale, ni sur la compatibilité juridique de l'affectation de cette ressource à un compte individuel, c'est aller trop vite en besogne. D'entrée de jeu le projet se trouve décrédibilisé, même si au bout du compte une partie de la ressource nécessaire au compte d'épargne formation peut provenir des entreprises sur la base d'une construction rationnelle et d'une association des entreprises et de leurs représentants à la « gouvernance » du système.

- Lier le compte d'épargne formation à la sécurisation des parcours entre deux emplois, et en confier la gestion à un fonds régional alimenté par l'Etat, la région et les partenaires sociaux, est encore moins convaincant. En effet, pourquoi une personne épargnerait-elle pour une hypothétique formation entre deux emplois. Pourquoi ce fond serait-il régional ? Mais surtout quelle est sa nature juridique, s'agit-il d'un fond public ou privé et les ressources qu'il gère ont-elles la qualification de fonds privés ou publics. Quelle serait l'origine de ces ressources ? Une ponction sur l'obligation fiscale des entreprises ? Ce qui équivaldrait à financer un « compte épargne » par une ressource fiscale contrainte en provenance des entreprises. Un transfert des ressources des OPACIF ? Ce qui est en contradiction avec leur objet social. L'accès à la créance dont « l'épargnant » dispose sur son compte est-il encadré par un acte de prescription ce qui est anti antinomique avec l'idée même d'épargne individuelle ou s'agit-il d'un acte de validation d'un projet, ce qui serait plus conforme. Mais alors selon quels critères et par quelle autorité ? Bref, la proposition ne résister pas au questionnement juridique le plus banal. Pourtant, le concept de compte individuel par ses finalités et son architecture invite à poursuivre l'exploration de sa faisabilité juridique et financière en prenant quelque distance avec les catégories de raisonnement traditionnelles qui sous-tendent la proposition objet de la critique.

Chapitre II : Nécessité d'un détour conceptuel

A. Réflexion sur le droit à l'employabilité

1. Un droit fondamental

Le droit à l'employabilité doit être considéré comme un droit fondamental en raison de sa filiation au droit au travail. Il est parfaitement soutenable que le droit à l'employabilité est le droit subjectif, parce qu'opposable à l'employeur, accompagnant le droit au travail, droit constitutionnel objectif. Le droit au travail ne se concrétise pas sous la forme d'obligations garantissant l'emploi. Par voie de conséquence, le droit au travail ne peut se décliner que par celui d'acquérir les compétences optimisant les chances de trouver un emploi. Sous cet angle, le droit à la formation - qui diminue le risque de perte d'emploi et augmente les chances d'en trouver, les compétences acquises favorisant l'adéquation de l'offre et de la demande – doit être rapproché de celui de l'indemnisation du chômage qui permet des revenus de substitution aux rémunérations d'activité. De la conjugaison des droits à l'employabilité et à l'indemnisation du chômage peut être tirée une ingénierie juridique visant à l'émergence d'actions combinant les règles de mutualisation destinées à gérer ou réparer les risques d'inemployabilité et de chômage.

Le droit à l'employabilité est décliné par la loi.

- D'abord, l'article L.900-1 du code du travail prévoit que la formation professionnelle tout au long de la vie constitue une obligation nationale.
- Ensuite, l'article L.900-2, 3°, prévoit que les actions de formation ont pour objet de permettre aux travailleurs d'acquérir une qualification plus élevée.
- Enfin, l'article L.930-1 fait obligation à l'employeur d'assurer l'adaptation des salariés à leur poste de travail et de veiller au maintien de leur capacité à occuper un emploi.

Cela postule que le droit à l'employabilité n'est effectif qu'au travers du droit à la formation. La jurisprudence apporte en ce domaine un concours décisif. Dans un récent arrêt, la Cour de cassation distingue, s'agissant du caractère régulier ou abusif de la rupture d'un contrat de travail à l'initiative de l'employeur, le droit à dommages et intérêts d'un côté pour absence de cause sérieuse, d'un autre côté pour non respect d'une obligation de faire, en l'occurrence celle d'assurer l'adaptation au poste de travail, le préjudice étant constitué par la perte d'une chance.

Au même titre qu'existe une obligation générale de sécurité de résultats, la jurisprudence pourrait donner naissance, à partir de la reconnaissance d'un droit à

l'employabilité ayant valeur de droit fondamental, à une obligation incombant à l'employeur de tout mettre en œuvre pour d'une part assurer l'adaptation des salariés à leur poste de travail, d'autre part maintenir leur capacité à occuper un emploi. Ces deux obligations sont énoncées dans l'article L.930-1 :

- On peut considérer que la première n'est qu'une exigence de comportement loyal, de bonne foi dans les relations contractuelles. Ceci est de nature à justifier l'obligation pour le salarié de suivre des formations décidées par l'entreprise dès lors que, à défaut, l'incompétence au regard de tâches et missions confiées se traduit par une inexécution fautive du contrat ou, si on positionne le problème sur le terrain disciplinaire, par une faute grave. A cet égard, le financement est un investissement. L'objet du contrat de travail, c'est l'exécution de tâches ou missions précises, lesquelles exigent le maintien de la compétence nécessaire. Au demeurant, il résulte des termes de l'article L.932-2 alinéa 2 du code du travail que le temps passé par le salarié pour assurer l'adaptation de son poste de travail est du temps de travail effectif au sens de L.212-4 du code du travail.

- De la seconde, qui favorise le droit au travail, on peut tirer les éléments d'un droit à la formation conçu comme fondamental. La référence à la capacité du salarié, favorisée par l'action de l'employeur, à occuper un emploi et non seulement son emploi crée d'autant plus les conditions d'une obligation générale de maintenir et promouvoir l'employabilité que cette obligation de faire doit s'apprécier au regard notamment – donc pas seulement – de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations. Dès lors, le travailleur doit disposer des moyens de suivre toute formation y contribuant, et ce à sa seule initiative.

Ces considérations juridiques ne peuvent qu'influencer des solutions concrètes au vu des orientations qui seraient prises. Ceci vaut en particulier pour l'éventuel compte épargne formation.

Le droit à la formation s'exprime alors au travers d'un droit de tirage sur un fonds au sein duquel sont mutualisées des contributions prélevées à ce seul effet. C'est ce qui en fait une garantie sociale, elle-même vectrice d'un libre choix qui constitue une liberté.

La formation est un des matériaux permettant de prévenir le risque d'inemployabilité. De ce fait, le travailleur doit disposer des instruments lui permettant de l'exercer librement. Ceci n'est pas antinomique avec la faculté pour l'employeur de mettre en œuvre des actions de formation auxquelles le salarié ne peut se soustraire, conçues comme un investissement.

2. Conséquence de ce droit : un statut du « s'éduquant »

La reconnaissance du droit à la formation, droit fondamental, induit la nécessité d'un statut juridique du « s'éduquant ».

Le libre choix de suivre ou non des formations, sauf lorsqu'elles sont organisées par l'employeur, induit l'absence de subordination juridique pendant les périodes de formation. En effet, le travailleur n'exécute plus des tâches ou missions sur instructions ou ordres de l'employeur et celui-ne peut ni contrôler le travail – puisqu'il n'y en a pas - ni a fortiori sanctionner disciplinairement les manquements. Or, telle est la définition (Cass. soc., 13 novembre 1996) de la subordination juridique. Et s'il n'y a pas subordination juridique, il n'y a pas contrat de travail.

Il faut alors, dans le but de créer une protection alternative, organiser un droit fondé sur celui de la suspension du contrat de travail. Il n'est pas inutile de rappeler que le congé individuel de formation, créé en 1971, s'entendait par référence aux congés payés créés par la loi de 1936. Seul leur objet diffère, les congés annuels s'inscrivant dans l'objet de protection de la santé (ce qui a été ultérieurement confirmé par la directive du 23.11.1993 sur la durée du travail), le CIF dans celui de protection de l'employabilité. Ce droit implique le retour à l'emploi après la période de formation. Il peut dès lors se justifier par l'obligation légale incombant à l'employeur de mettre en œuvre les moyens de maintenir l'employabilité du travailleur. Cette argumentation permet de justifier un droit similaire pour le travailleur indépendant juridiquement, mais dépendant économique à l'égard d'un donneur d'ordres.

Cela implique aussi la portabilité de la protection sociale, créant indirectement, pour que ce droit soit effectif, une exigence de provisionnement des engagements, de sorte qu'ils puissent être effectifs durant la période de formation, mais aussi une exigence de transférabilité des droits s'ils sont constitués par un droit de tirage sur un fonds mutualisé. Cela implique enfin le droit à un revenu de substitution au salaire, lequel est aisé à concrétiser sous forme de tirage sur le compte épargne formation qui prend aussi en charge les dépenses de formation.

a. Réflexion sur de nouvelles logiques de financement de la formation tout au long de la vie

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

l'économie du savoir. Deux constats majeurs peuvent être faits, la fiscalité n'encourage pas l'initiative individuelle à se former tout au long de la vie, elle n'encourage pas d'avantage les entreprises à investir dans la formation.

1. La fiscalité ne soutient pas l'initiative individuelle à se former

Il n'existe pas aujourd'hui d'incitation fiscale directe pour l'individu au titre de l'impôt sur le revenu pour les personnes imposables alors même que le discours de la « personne au centre » co-responsable de sa propre employabilité est devenu la référence. Il n'existe pas d'avantage « d'impôt négatif » pour les personnes non imposables, en général faiblement qualifiées. La pauvreté mesurée en terme de ressources se cumule avec la pauvreté mesurée en terme de niveau d'éducation et de qualification. Certes, les budgets de l'Etat et des régions affectées à la formation opèrent une redistribution en direction des personnes peu ou faiblement qualifiés qui par ailleurs prend la forme « pédagogique » de chèques-formation (cf 2^{ème} partie chapitre 2). Mais il n'y a là aucune incitation fiscale directe à se préoccuper de son employabilité.

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

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

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

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

L'incitation fiscale pourrait être la suivante. Superposer...

- d'une part, conformément au droit fiscal commun actuel, les dépenses nécessitées par l'exercice de la profession en cours ; aux frais réels ou à concurrence de la déduction forfaitaire de 10 % ;

- et d'autre part, les dépenses de formation, en vue de son employabilité actuelle ou future, c'est-à-dire un "investissement pour l'avenir". Cela reviendrait à transposer aux salaires la technique fiscale des bénéficiaires catégoriaux."

Ceci n'est qu'un exemple pour inviter les fiscalités de Bercy à être imaginatifs. Ses formules plus incitatives peuvent sans doute être imaginées (cf projet allemand 1^{ère} partie).

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

Les travailleurs non imposables à l'impôt sur le revenu sont également éligibles à la formation. Or ils ne peuvent pas bénéficier des allègements fiscaux. Il convient donc de leur accorder un crédit d'impôt correspondant. Les économistes le qualifieront-ils "d'impôt négatif", toujours coûteux pour la collectivité ? La réponse est vraisemblablement négative.

En effet, le principe de l'impôt dit négatif concerne l'individu dont les revenus d'activité sont nuls. Or, nous sommes bien dans des dépenses en vue de la conservation ou l'acquisition d'un revenu d'activité. Par ailleurs, l'impôt négatif prend à Paul pour donner à Pierre. Or au cas particulier, le projet ne relève pas des "vases communicants" mais d'un jeu "gagnant-gagnant". En effet, le système d'assurance à la Dworkin a montré que si tout le monde trouve sa place c'est toute la collectivité qui est gagnante.

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

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

2. La participation des entreprises au développement de la formation (1,6 de la masse salariale) est à bout de course.

Rappelons brièvement les principes qui sous-tendent cette « contribution fiscale toute nature » selon les termes du code général des impôts :

La participation obligatoire instituée par le titre V du Livre IX du code du Travail est l'expression financière du concours que chaque employeur apporte à l'obligation nationale. En ce qui concerne sa nature, est possible d'écarter la qualification d'impôt, de taxe parafiscale (aujourd'hui supprimée) ainsi que de cotisation sociale et de rémunération pour service rendu. La jurisprudence du Conseil Constitutionnel s'applique en la matière et la participation obligatoire à la formation est donc une imposition de toute nature. La doctrine du droit fiscal précise : « on est en présence d'un système de réglementation d'activités privées, que l'on ne veut pas étatiser mais laisser au secteur privé, tout en les soumettant pour des raisons d'intérêt général, à un encadrement réglementaire et à des contrôles plus ou moins étroits des pouvoirs publics... Si l'employeur n'effectue pas ces dépenses obligatoires, il est astreint à couvrir des charges endossées par l'état du fait de cette défaillance... » (P. Amselek, Impôts et cotisations obligatoires, Etudes en l'honneur de Loic Philip, Economica 2005).

« Il s'agit d'une technique de réglementation autoritaire d'activités et de relations privées imposant des obligations pécuniaires sous forme d'affiliation forcée à des organismes privés sociaux ou professionnels d'intérêt général... ».

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

1. Les partenaires sociaux eux-mêmes ont évoqué cette éventualité dans l'ANI du 5 décembre 2003 Voici quelques avantages attendus de cette transmutation mais aussi les obstacles à surmonter :

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

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

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

§ Renforcer la responsabilité des partenaires sociaux dans la gestion des moyens affectés à la formation professionnelle continue

§ Donner la priorité au contrat par rapport à la loi en élargissant les dispositions conventionnelles actuelles portant sur la formation professionnelle continue des salariés des entreprises.

§ Responsabiliser les partenaires sociaux en favorisant le développement de la négociation sur la formation au niveau interprofessionnel et au niveau des branches professionnelles

§ Permettre une meilleure articulation entre l'affectation des moyens financiers et les priorités définies par les branches professionnelles. Aujourd'hui les branches professionnelles définissent les objectifs et les moyens de la formation, mais l'Etat reste maître de la ressource en raison de son origine fiscale.

§ Favoriser la cohérence entre la formation des salariés et la formation des demandeurs d'emploi gérée exclusivement par les partenaires sociaux, pour développer le principe de formation tout au long de la vie

§ Donner la responsabilité aux partenaires sociaux de définir les actions pouvant être considérée comme de la formation professionnelle continue en tenant compte de la diversification des modes de formation

§ Donner la possibilité de transférer aux partenaires sociaux le contrôle des dispositifs administratifs et financiers liés à la formation professionnelle continue.

§ Simplifier la gestion de la formation pour les entreprises en remplaçant les déclarations fiscales actuelles par un rapport spécial du commissaire aux comptes ou de l'expert comptable

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

§ Nécessité de réécrire dans un cadre conventionnel de nombreuses dispositions actuellement d'ordre législatif et réglementaire portant sur les règles de collecte, l'assiette de la contribution formation, l'agrément des organismes paritaires agréés, les règles de fonctionnement de ces organismes, les sanctions applicables en cas de non respect de ces règles. Cette transcription devrait éviter la production de règles aussi complexes que celles du livre IX du code du travail

§ Mise en œuvre d'une procédure lourde et complexe de transfert aux partenaires sociaux de toute la gestion administrative et financière de la formation professionnelle continue. Cette procédure repose en effet sur plusieurs étapes : la signature par les partenaires sociaux d'un accord déterminant la nature conventionnelle de l'obligation formation et modifiant le cadre juridique actuel, l'adoption par l'Etat d'une loi créant un dispositif législatif autorisant l'agrément des accords nationaux et interprofessionnels sur la formation.

§ L'agrément de l'accord par l'Etat, au travers d'une procédure d'arrêté rendant obligatoire les dispositions de l'accord pour les employeurs (accord Sécurité Sociale).

§ La conclusion d'accords de branche mettant en œuvre certaines dispositions de l'accord national interprofessionnel

§ Prise en charge par les fonds de la formation professionnelle du coût du contrôle aujourd'hui réalisé sur fonds publics. Ce dispositif de contrôle des partenaires sociaux devra être d'autant plus fiable qu'ils auront l'entière responsabilité du contrôle des dispositions et des dispositifs mis en place par voie conventionnelle.

2. La transmutation est sans doute un passage obligé pour construire un régime conventionnel assurantiel collectif et individuel, faisant sa place au compte individuel de formation.

La qualification conventionnelle de la ressource, sous réserve que sa stabilité soit assurée par des accords collectifs de sécurité sociale (cf plus loin) peut être créditée de plusieurs avantages sur la qualification fiscale.

Par la plus grande flexibilité inhérente au droit conventionnel elle permet une meilleure réponse aux besoins des entreprises, des personnes et des branches,. Peut être réduira t-elle l'inégalité d'accès à la formation persistante depuis plus de 30 ans.

Elle permet la contribution des salariés ce qui n'est pas le cas de la qualification fiscale. Elle peut être pour partie mutualisée et pour partie affectée à des comptes individuels. La ressource peut être affectée aussi bien au financement d'actions demandées par les entreprises (plan de formation) que des actions demandées par les titulaires de comptes épargne.

L'analyse de la négociation collective relative à la formation montre d'ailleurs des percées des ressources conventionnelles, au-delà de l'obligation légale et versées aux FAF et aux OPCA. Sur un échantillon de 100 accords de branche relatifs à la formation étudiés en 2005 par Circé Consultants, 4,5 % des accords prévoient une

part de financement conventionnel sous la forme d'accroissement du minimum légal aussi bien pour des entreprises de plus de 10 salariés que de moins de 10.

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

3. Sort fiscal et social de l'avantage concrétisé par l'accès à un compte épargne formation

Le fait de bénéficier d'une garantie sociale concrétise un avantage consenti sinon, dans tous les cas, en contrepartie du travail, à tout le moins à l'occasion du travail. Il s'agit donc d'un élément de rémunération, à tout le moins versé indirectement par l'employeur. A ce titre, il est susceptible d'entrer dans l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations sociales. Dès lors, plusieurs questions se posent, liées aussi bien à l'évaluation quantitative de cet avantage qu'aux arguments pouvant justifier la neutralité, tant fiscale que sociale, éventuellement totale ou partielle de cet avantage.

1/ L'avantage peut, en théorie, être soit la prestation fournie, soit la garantie sociale elle-même.

Si est adoptée la première solution, c'est au moment où le travailleur bénéficie concrètement du droit de suivre une formation que les sommes qu'il perçoit émanant du fonds sont qualifiables de revenus professionnels. De la même manière que seul le temps débité d'un compte épargne formation peut avoir la qualification de temps de travail effectif, seul est pris en compte pour la détermination de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales le revenu de substitution au salaire venant du fonds mutualisé ainsi que, sauf accès à la qualification de frais professionnels, le coût des dépenses de formation (prix de la formation en particulier).

La seconde solution est a priori plus séduisante. Elle part de l'idée que l'accès à une garantie sociale est en soi un avantage. Le fait que le compte épargne formation concrétise une assurance formation milite en faveur de cette solution. L'avantage, c'est en effet le fait d'être assuré. En pareil cas, son montant ne peut qu'être la contribution nécessaire à l'alimentation du droit, c'est à dire « la prime », la « cotisation » versée qui évalue le risque. C'est ainsi que la prime versée en vue de la couverture d'un risque prévoyance constitue l'avantage théorique ayant valeur de salaire. Si on adopte cette solution, il faut en conclure que l'avantage fiscal est

constitué par les contributions, tant patronales que salariales, alimentant le compte et que l'avantage social est constitué des contributions patronales.

2/ D'où l'importance de la seconde question. Qu'est ce qui, au plan théorique, peut justifier la thèse de la neutralité fiscale et sociale de ces contributions ? La comparaison avec la prévoyance peut s'avérer utile. Ce qui justifie la règle de neutralité sous plafond, donc limitée, tant fiscale (article 83 du CGI) que sociale (L.242-1, 6^{ème} à 8^{ème} al. du CSS), c'est la théorie de l'excès. Les cotisations sont un salaire mais on les exonère dans une certaine limite. Celle-ci est justifiée par l'application du principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant les charges publiques. Dès lors, tant que le montant des prestations n'excède pas ce à quoi un fonctionnaire a droit (règle des 2% par année d'ancienneté en matière de retraite), les contributions destinées à les alimenter sont neutres. C'est ce qui est à l'origine de la règle ancienne dite des 19 % née d'un simple tolérance administrative (BOCD du 27.04.1967).

En suivant le même raisonnement, on doit pouvoir fixer une limite objective à la neutralité, en s'inspirant de l'importance concrète des moyens à mettre en œuvre pour que le droit à l'employabilité soit effectif. Ici, le parallèle entre l'obligation incombant à l'employeur de maintenir le niveau de compétence utile avec l'obligation générale de sécurité en matière de santé peut être d'un réel secours notamment en s'inspirant de la méthode de calcul de la cotisation accidents du travail, directement liée au risque de l'entreprise.

La recherche en ce domaine est d'autant plus indispensable si l'on abandonne la logique actuelle de fiscalisation des obligations de l'entreprise au profit d'une conception plus contractualiste elle-même fondée sur le rôle moteur du tissu conventionnel.

CHAPITRE III : Pour un régime conventionnel d'assurance formation collectif et individuel

A. Architecture

Le droit à la formation, instrument du droit à l'employabilité, invite, dès lors qu'il se concrétise par le libre choix du travailleur, à recourir à la technique assurantielle. En effet, ce droit ne peut être effectif que par une possibilité de tirage, à l'initiative du travailleur lui-même, sur un fonds mutualisé.

Les réflexions en cours sur la réforme du droit de la formation portent sur l'idée de droit individuel tout au long de la vie, lequel pourrait se concrétiser par l'émergence de la notion de compte épargne formation. Une telle orientation n'est concevable que par l'émergence d'un régime assurantiel fondé sur la technique de la prévoyance collective spécialement mais pas exclusivement. Elle implique donc, en amont de l'idée de création du compte épargne formation, le calage de cet édifice nouveau sur le concept de garantie sociale. Il en résulte son nécessaire ancrage dans le code de la sécurité sociale, dans la partie consacrée à la protection sociale complémentaire plutôt que dans le code du travail. En cela, on assisterait, et c'est sans doute souhaitable, à un retour aux sources, c'est à dire à l'assurance-formation telle qu'elle avait été imaginée par les pères fondateurs au premier rang desquels Jacques Delors.

Cela nécessite que soit alors explorées les caractéristiques de cette garantie sociale particulière avant que ne soit précisée la nature des actes conventionnels susceptibles d'intervenir pour sa mise en œuvre.

1. La notion de garantie sociale

Sommairement, la mutualisation de contributions émanant d'entreprises et(ou) de salariés dans un fonds sur lequel ces derniers ont un droit de tirage en vue de financer des dépenses de formation et les revenus de substitution au salaire pendant la période de suspension du contrat de travail est une garantie sociale.

Un fonds d'assurance formation ou un compte d'épargne formation sont donc des moyens techniques de concrétiser une garantie sociale. Il n'est pas inutile de préciser à cet égard que, lors de la présentation à l'Assemblée Nationale du projet de loi sur la formation (loi du 16 juillet 1971), M. Fontanet avait qualifié l'assurance formation de nouvelle garantie sociale, l'associant ainsi à l'assurance chômage et à l'assurance retraite complémentaire.

Deux voies différentes sont possibles pour concrétiser un tel droit, à partir soit d'une conception assurantielle, soit institutionnelle. La première est fortement influencée par le poids du droit de la concurrence, d'autant plus prégnant qu'il tire sa force du droit communautaire. C'est alors un opérateur ayant la qualification d'entreprise qui est le maître d'œuvre de la mutualisation. Cet opérateur a une fonction assurantielle, celle de gérer le risque d'inemployabilité ; il emprunte aussi ses techniques à celles de l'épargne. Tout ceci conditionne une identité particulière. Mais on en arrive alors à dissocier le droit du travailleur, notamment au regard des obligations de l'employeur ou du donneur d'ordres, et la gestion du droit de tirage sur le fonds géré par un opérateur.

La seconde s'inscrit dans une vision sociale. Elle se concrétise par la création d'une garantie sociale au sens que donne à cette notion le Code du travail lorsqu'il en fait un objet de négociation collective. Ici l'opérateur s'efface devant l'institution. Les acteurs sociaux construisent les normes utiles à la création d'un régime (paritarisme de conception) et ils assument ensuite directement la responsabilité de sa gestion (paritarisme de gestion). C'est la conjonction de ces deux conditions qui confère à l'institution la personnalité civile. Il n'est pas inutile de rappeler que la personne morale naît, selon la jurisprudence, d'intérêts propres au groupement, donc distincts de la somme des intérêts de ses membres et de la présence d'un organe pour les exprimer (cf. le célèbre arrêt de 1954 concernant le comité d'établissement). En d'autres termes, la personnalisation juridique n'est pas l'apanage du seul législateur. Un fonds destiné à recueillir les contributions destinées à l'exercice du droit à la formation et sur lequel les travailleurs ont, à cet effet, un droit de tirage peut donc être une personne morale, sui generis dans la mesure où elle naît de la conjonction du paritarisme de conception et celui de gestion. C'est sur ce fondement qu'a été conférée la personnalité civile au fonds d'assurance formation... comme cela avait été précédemment le cas pour les institutions de prévoyance « L4 », dont il ne subsiste aujourd'hui que les institutions de retraite complémentaire obligatoires, ceci en raison de l'impérialisme du droit de la concurrence (cf. loi Evin du 31 décembre 1989).

Au demeurant, cette considération permet de cerner le cadre général du deuxième pilier de l'assurance formation, celui du bien privé collectif. Au-delà de ce qui relève de la solidarité nationale, le moteur du droit à la formation doit être strictement le tissu conventionnel. Cela invite alors à favoriser la conjonction de plusieurs types d'accords : un accord national interprofessionnel pour construire les fondements du droit à la formation. Des accords particuliers sont ensuite nécessaires pour donner naissance à des fonds concrétisant un compte épargne formation. Enfin, des accords de branche ou d'entreprise déclinent les droits des travailleurs et les obligations des employeurs.

Ces différents types d'accords ont une nature juridique différente ayant chacun un objet particulier. Si le dernier peut avoir la qualification juridique de convention collective de travail au sens des articles L.131-1 et suivants du Code du travail parce qu'il a comme objet la création d'avantages individuels ou collectifs opposables à

l'entreprise qui engage de ce fait sa responsabilité contractuelle, le premier et le deuxième gagnent en efficacité et sans doute en effectivité à être conçus pour être des conventions collectives de sécurité sociale. En effet, s'ils ont intérêt à emprunter au droit des conventions collectives leur partie contractuelle parce qu'on est là sur le terrain du droit civiliste des contrats, les solutions étant simplement adaptées à la spécificité d'un contrat collectif, leur partie normative ne peut pas être de même nature que celle visant les conditions de travail : lorsque le droit à la formation est concrétisé par un droit de tirage sur un fonds et qu'il est exercé par le seul travailleur, l'accord collectif ne crée d'autres obligations à l'employeur que celle de financer le fonds. On est donc dans un schéma de redistribution de revenus qui invite à utiliser la technologie juridique du droit administratif, celle qui irrigue le droit fiscal pour les mêmes raisons.

2. Spécificités de l'accord interprofessionnel

L'accord interprofessionnel n'a pas comme objet de définir le droit à la formation puisqu'il est l'instrument privilégié du droit de l'employabilité mais d'en décliner les modalités d'application. En d'autres termes, les acteurs sociaux se substituent au pouvoir réglementaire. Cette évolution va dans le sens d'un droit plus contractuel et moins réglementaire, seul moyen de bâtir les instruments d'un droit du travail nouveau en phase avec la civilisation naissante de la communication.

Dès lors que la vocation d'un tel accord est de définir les modalités d'application d'un principe ayant valeur législative, il est un « quasi-règlement ». Son champ doit être celui de la loi et sa portée juridique équivalente en termes de contraintes à celle d'un règlement. Ceci implique :

w L'adaptation des instruments juridiques pour que le champ de l'accord soit identique à celui de la loi. Non seulement l'arrêté d'extension ne peut rien changer dès lors que son objet est seulement de rendre applicable la convention au sein des entreprises dont l'employeur n'est pas syndiqué mais relevant des secteurs professionnels concernés, mais encore l'arrêté d'élargissement (L.133-12 et 13 du code du travail) ne peut pas avoir pour effet de donner à l'accord un champ équivalent à celui de la loi. En effet, l'accord collectif a toujours une nature contractuelle prioritaire. De ce fait, bien que l'élargissement ait pour objet de combler les vides conventionnels, l'arrêté ministériel ne peut avoir pour effet d'exporter l'accord qu'en direction d'un ou plusieurs secteurs, pas de tous, ce qui bafouerait sa nature contractuelle en lui conférant un champ identique à celui de la loi. En outre et pour la même raison, l'accord ne peut être valablement exporté par l'arrêté d'élargissement sur un secteur précis qu'en l'absence d'organisations capables de négocier dans ce secteur, situation à laquelle est assimilée la carence de négociation durant 5 ans.

Il faudrait donc abandonner la technique d'élargissement au profit de celle d'agrément en vigueur pour cette même raison pour les accords chômage (cf. L.351-8

du code du travail, mais aussi concernant le régime juridique de l'agrément : L.352-1, L.352-2, L.352-2-1 ; voir aussi Jacques BARTHELEMY, « L'agrément des accords collectifs » : Droit social 1987, p. 623). L'agrément a au demeurant un double avantage : celui de conférer à l'accord le même champ que celui de la loi et subordonner son entrée en vigueur, y compris pour les employeurs syndiqués, à la parution de cet acte réglementaire, condition nécessaire si l'accord est conçu pour être un « quasi-règlement ». Ceci est également important en raison de l'objet de l'accord qui est l'organisation de la mutualisation dans un fonds, donc la redistribution de revenus, ce qui caractérise au demeurant une convention collective non plus de travail mais de sécurité sociale.

A tout le moins, la technique d'extension et celle d'élargissement, si elles étaient privilégiées sur celle d'agrément, ne devraient pas être régies par le Code du travail. Extension et Elargissement des accords de retraite complémentaire sont ainsi et pour cette même raison régis par le Livre IX du CSS et non par les articles L.133-1 et suivants du Code du travail. Les règles de procédures en sont différentes, en particulier celles relatives à la consultation qui précède l'arrêté.

3. Spécificité de l'accord créant une institution

L'accord collectif créant un fonds doit aussi avoir une nature juridique particulière. Son objet est de créer une institution, personne morale sui generis naissant de l'accord créant les normes permettant l'alimentation du fonds et déterminant les conditions du droit de tirage sur celui-ci d'un côté, administré par les acteurs sociaux signataires de l'accord, condition d'autant plus essentielle que le droit de tirage n'est effectif que dans la limite des fonds disponibles d'un autre côté. Un tel accord n'est pas normatif. Ses règles ne s'imposent qu'aux entreprises ayant adhéré à l'institution et à leurs salariés qui en sont les participants.

On peut imaginer que la gestion du compte épargne formation soit confiée à un opérateur ayant les caractéristiques d'un industriel de l'assurance ou de l'épargne. Celui-ci passerait alors convention avec les signataires de l'accord dans une démarche s'apparentant à celle d'une délégation. Mais il est sans nul doute préférable, au vu de l'objectif social poursuivi mais aussi du peu d'intérêt pour les entreprises du secteur de l'assurance et de l'épargne pour un tel marché, de construire une authentique institution à gestion paritaire. Cette voie est d'autant plus à privilégier si le tirage sur le fonds n'est possible que dans les limites des sommes disponibles, c'est à dire si n'est pas organisé le provisionnement des engagements. Cette remarque prend encore plus d'importance si l'acte créant l'institution prévoit le financement du compte épargne formation non seulement par des contributions versées par les employeurs mais aussi par les travailleurs eux-mêmes. A défaut de provisionner les engagements, la sécurité du travailleur vient de la seule gestion paritaire par les entreprises adhérentes et les salariés participants.

Au vu de ces caractéristiques particulières, l'accord fondateur de l'institution gestionnaire du compte épargne formation ne peut être qu'une convention collective de sécurité sociale. Cela exige des règles particulières concernant aussi bien la représentativité de ses négociateurs que ses effets en terme d'accès au droit pour les travailleurs et d'obligations financières pour les entreprises – et éventuellement aussi les travailleurs.

B. Repenser le compte d'épargne temps

Le principal inconvénient du CET dans sa rédaction actuelle réside dans la soumission des sommes liquidées à charges sociales, patronales et salariales, et à impôt sur le revenu des salariés.

Ainsi, que le salarié opte pour une période de repos ou pour la formation, il devra payer des charges et des impôts à la date de liquidation du CET.

Ce régime est non seulement peu attractif mais aussi dénué de logique dans la mesure où le salarié ne récupérera pas la disponibilité des sommes dédiées à la formation : lorsque l'épargne est destinée à financer directement une formation et à être versée à un organisme de formation.

Etant donné les enjeux, individuels et nationaux, de la formation professionnelle, il serait logique que le régime fiscal du CEF bénéficiât des conditions les plus favorables. On peut esquisser un schéma raisonnable :

- "En amont" : Les sommes versées dans le CEF pourraient être déductibles de la base de l'impôt sur le revenu (versement du travailleur) car le travailleur n'en a pas la disponibilité, et de la base de l'impôt sur les sociétés (abondement de l'entreprise) au titre des charges professionnelles.

Un minimum légal peut être légitimement envisagé. Un plafonnement légal semble plus discutable, dès l'instant que ces sommes relèvent de "dépenses effectuées en vue de l'acquisition ou de la conservation du revenu" (code général des impôts, article 13.1).

L'affectation à un fonds dédié est une présomption suffisante, notamment si le fonds prévoit que les sommes ne puissent jamais être "monétarisées" c'est-à-dire utilisées pour un objet autre que la formation professionnelle.

Il est également possible de considérer le dispositif comme une garantie collective facultative et de lui étendre le régime de l'article 83 du CGI.

- "En aval" : Les sommes retirées du CEF...

- au titre de revenus perçus par le travailleur pendant la formation, sont logiquement imposables à l'impôt sur le revenu (IR) selon le droit commun ; une disposition spécifique pourrait les en exonérer.

- au titre des dépenses de formation facturées par les différents prestataires, sont des charges professionnelles et n'ont pas subi l'IR, ni la CSG, dès lors qu'elles n'entrent jamais dans le patrimoine de l'intéressé.

- Incitation pour l'entreprise :

- Comme pour la "Participation aux résultats de l'entreprise", une dotation aux provisions pourrait être constituée en franchise d'impôt sur les sociétés, au profit de l'entreprise, à concurrence d'un montant et en vue d'un objectif à déterminer.

Enfin, du point de vue social il apparaît légitime d'étendre au dispositif, les dispositions de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale.

Par ailleurs, le dispositif ne peut fonctionner qu'à la condition que le "compte épargne individuel formation" soit totalement externalisé auprès d'un organisme assureur ; fond d'assurance formation ou type société d'assurances, institution de prévoyance, mutuelles.

En effet, le travailleur doit pouvoir alimenter son compte épargne dédié à la formation tout au long de sa carrière et pas dans une seule entreprise ; utiliser son compte épargne formation quand il le souhaite, y compris en période d'inactivité ; le cas échéant, additionner les épargnes accumulées au titre de plusieurs emplois pour financer une seule et même formation.

Il est donc impératif de "sortir" l'épargne du salarié du strict cadre de l'entreprise. Il est tout aussi impératif de sécuriser l'épargne du salarié en l'excluant du passif social de l'entreprise.

Ce dispositif ne saurait donc fonctionner sans le recours à un processus d'externalisation propre aux techniques assurantielles.

Dans cet objectif, il est nécessaire d'élargir l'objet social des fonds d'assurance formation des structures d'assurances collectives en y intégrant "l'Assurance Formation" (ce qui nécessite de compléter les articles L. 931-1 du Code de la Sécurité Sociale et suivants, L. 111-1 du Code de la Mutualité et L. 321-1 du Code des Assurances).

Les sommes placées dans de tels contrats ne peuvent produire intérêt qu'à un niveau relativement bas, dans la mesure où elles ont vocation à être retirées à tout moment. Elles ne sauraient donc être gérées selon les techniques applicables à la retraite ou même à l'assurance-vie (épargne longue).

Néanmoins des projections réalisées à partir des Compte Epargne Temps déjà externalisés, font apparaître une durée minimum de cinq ans avant tout retrait.

Ces contrats devraient également prévoir une clause de transférabilité, qui permette au salarié de regrouper son épargne dans un seul et même compte individuel s'il change d'employeur.

Cette faculté de transfert pourrait être inspirée de celle existant pour les contrats de retraite "article 83". Aux termes de l'article L. 132-23 du code des assurances "Les droits individuels résultant des contrats d'assurance de groupe en cas de vie dont les prestations sont liées à la cessation d'activité professionnelle sont transférables, dans des conditions fixées par décret".

Les articles D132-6 et suivants du code des assurances organisent ainsi le transfert des droits individuels auprès d'un autre organisme assureur, selon une procédure et des délais précis, lorsque le salarié n'est plus tenu d'adhérer au régime de retraite.

On pourrait imaginer la même faculté de transfert lorsque le salarié quitte une entreprise, mais il faudrait alors prévoir que le transfert peut se faire sur un contrat d'assurance individuel indépendant d'un nouvel employeur.

La même procédure devrait s'appliquer aux fonds d'assurance formation.

Lorsque le CEF est utilisé en cours d'activité salariée, la question se pose de la qualification de l'action de formation et de l'assimilation du temps de formation au temps de travail effectif.

Les textes actuels prévoient un dispositif complexe dans lequel il est déjà difficile de déterminer quelles sont les actions de formation qui transformeront le temps de formation en temps de travail effectif (article L. 932-1 du code du travail pour le plan de formation, L.933-4 pour le DIF et L.982-4 pour les périodes de professionnalisation).

Appliqués à l'utilisation d'un compte épargne formation, la Cour de cassation vient de juger (Soc. 16 janvier 2008, Sté Renault Agriculture / CGT) que le temps passé par le salarié pour assurer son adaptation à son poste de travail est du temps de travail effectif. De ce fait, ce temps ne pouvait être débité d'un compte épargne formation créé conventionnellement.

La solution paraît logique dès lors que c'est sur l'employeur que pèse l'obligation d'assurer à ses salariés l'adaptation à leur emploi, par des temps de formations assimilés à du temps de travail effectif.

A l'inverse, la Cour avait déjà jugé que la prise en compte dans le compte épargne formation conventionnel des actions assurant le développement des compétences était plus favorable que les dispositions résultant de l'article L. 932-2 du code du travail. (Cass. soc., 13 octobre 2004, IRIS BUS France / X et Y).

Assimiler du temps de formation à du temps de travail effectif, c'est aussi, dans le cadre d'un dispositif où les droits devraient être portables, imposer au dernier employeur d'assumer les périodes de formation d'un salarié qui aura épargné tout au long de sa carrière pour se former.

Le temps de formation résultant de l'utilisation du CEF devrait suivre un régime propre, facilitant sa portabilité : il apparaît légitime de considérer que la période d'utilisation du CEF correspond à une suspension du contrat de travail.

La solution permet d'envisager que le salarié puisse rester couvert par les régimes collectifs de protection sociale de son entreprise (prévoyance, santé) durant son temps de formation volontaire.

Il faudrait enfin pouvoir étendre le dispositif aux travailleurs non salariés, sur la base exclusive de versements volontaires de l'intéressé.

En effet, il n'est pas rare, au cours d'une carrière, d'avoir alternativement des périodes d'activité salariée et non salariée.

Le dispositif que nous proposons ayant vocation à s'inscrire sur le long terme, il faut aussi permettre aux TNS l'accès à de tels contrats d'assurance.

Ici encore, il convient de prévoir un cadre fiscal favorable, tel que celui existant au titre de la retraite et de la prévoyance des TNS dans le cadre de la Loi Madelin.

- Le travailleur doit pouvoir être accompagné dans l'usage des fonds accumulés.

D'une part, il ne saurait se passer d'une information pertinente sur ses possibilités de formation, sur ses propres capacités (bilan de compétence) et sur les potentialités du marché de l'emploi (local, national, international).

D'autre part, la question de l'emploi des fonds devra être précisée. Faut-il les limiter au financement des actions de formation elle-même (ex : en payant toute facture adressées par tout organisme de formation agréé)? Peut-on financer aussi le revenu durant une période d'étude (et comment contrôler) ? Quel organisme est le bon interlocuteur pour encadrer et valider les choix du travailleur ?

- Enfin, quid du CEF qui finalement n'aura jamais été utilisé par son titulaire ? Peut-on envisager une ultime passerelle, en fin de carrière, qui permettrait au travailleur qui n'a finalement jamais eu besoin de formation tout au long de sa carrière de transférer l'épargne du CEF dans un outil de retraite (PERE, PERCO, PERP) dans un cadre fiscal et social favorable, ou prévoir le transfert aux ayant droits désignés par le titulaire d compte pour le seul usage de la formation tout au long de la vie au nom

d'une solidarité intergénérationnelle et d'une perspective long terme
« d'investissement dans le capital humain ».

Conclusion générale : Problèmes à résoudre pour mettre en place des mécanismes d'allocation des ressources conçus pour l'individu acteur de sa formation tout au long de la vie

L'ANI du 5 décembre 2003 a rompu avec celui de 1971 en mettant la « personne au centre ». Il a construit un discours de légitimation de cette nouvelle approche, il apporte des droits et des règles de procédure en cohérence avec cette philosophie : entretien professionnel, bilans, parcours personnalisés, DIF, passeport etc... En revanche, il ne dit mot d'une nouvelle allocation des ressources de nature à accroître « l'appétence pour la formation y compris des personnes faiblement qualifiées :

La proposition de « compte d'épargne formation » au demeurant trop réductrice parce que trop technique a le grand mérite d'ouvrir le débat de fond sur une refondation de « l'allocation des ressources » incitatives à se former pour les personnes, dans le but de prévenir le risque d'inemployabilité qui pèse sur chacun.

Au terme des investigations présentées dans le présent rapport, la liste (non exhaustive) des questions à résoudre pour progresser dans la voie ouverte par le rapport du Sénat, peut être établie :

- B) Mise à plat de la fiscalité de la formation en vue d'inciter les personnes à se préoccuper de leur capital immatériel de qualification et de leur employabilité, tout au long de la vie (voir l'approche allemande) et d'encourager les entreprises à renforcer leur effort d'investissement formation. Dans cette perspective, penser une réforme de la formation sur le fondement de la seule obligation des entreprises de contribuer au développement de la formation conduirait à une impasse.
- C) Ouvrir le chantier de la « transmutation » de la qualification fiscale de l'obligation de financement des entreprises, en obligation conventionnelle. Sur le fondement d'un régime conventionnel assurantiel, collectif, peut se greffer, comme en matière de prévoyance, un ou des régimes conventionnels, d'entreprise ou individuels. La transmutation peut conduire vers le compte d'épargne (prévoyance ?) formation souhaité par le rapport sénatorial.
- D) Concrétiser financièrement le droit à la qualification différée, pour les personnes à faible niveau de qualification. Ce droit est inscrit aussi bien dans le Code de l'Education que dans le code du travail (par François Fillon successivement Ministre de l'Education et du Travail), Il n'a pas été doté des ressources nécessaires à sa mise en œuvre. Ce sont les ressources de la solidarité nationale (bien public) qui doivent ici être mobilisées. Dans un souci de simplicité (germe mutagène...) elles pourraient être gérées par le régime conventionnel assurantiel proposé par les rédacteurs du présent rapport.

- E) Dans la même perspective de simplification, la part de ressources affectées par l'assurance chômage à la formation, financée par des cotisations des employeurs et des salariés, devrait être fondue au sein du régime unique d'assurance formation. La question de la fusion du CIF et du DIF devrait être mise à l'étude dans la même perspective.
- F) Les entreprises qui le souhaitent doivent pouvoir utiliser les comptes épargne temps, ou d'autres comptes individuels, à des fins de formation sur le fondement d'accords collectifs. Ces comptes pouvant être gérés par des prestataires externes (FAF ou autres opérateurs économiques). Un aménagement des comptes existants et une fiscalité incitative devraient être prévus.
- G) Redéfinir l'objet social, le dimensionnement, et le mode de gestion des OPCA. Il est proposé un retour aux sources des Fonds d'Assurance Formation en leur conférant une double compétence de gestion des ressources mutualisées et des comptes individuels. Ces institutions paritaires gestionnaires d'une nouvelle garantie sociale assureront la transférabilité des droits acquis par les personnes, comme le fond des caisses de retraites complémentaires. Ils auront la mission de proposer aux « individus acteurs » engagés dans des parcours professionnels et de formation des prestations qualitatives de service que requiert l'anticipation du risque d'inemployabilité.
- H) Engager une concertation avec les opérateurs économiques (sociétés d'assurance, banques, mutuelles, institution de prévoyance etc... en vue d'explorer les conditions de leur intervention sur « ce marché » si marché il y a ... (conditions juridiques, fiscalité, nature et coût des prestations qualitatives délivrées etc...)
- I) Si l'on admet que le régime conventionnel assurantiel constitue le pilier de la gestion du risque d'inemployabilité, il faut écarter les formules institutionnelles multipartites au niveau régional et privilégier le partenariat pouvoirs publics-régime assurantiel par voie conventionnelle. L'Etat et les régions pourront abonder les comptes de personnes bénéficiaires d'un droit opposable à la qualification différée, ou ouvrir un compte pour les personnes en parcours d'insertion auprès du régime assurantiel.
- J) La part respective de la loi et de la convention collective devrait être examinée dans le souci de ramener à l'essentiel la part de la loi : fiscalité, habilitation à créer par voie conventionnelle (accords de sécurité sociale) cette nouvelle sécurité sociale professionnelle, engagements budgétaires pour assurer le financement du « droit personnel opposable » à la qualification différée, clarification de la mission de service public des Conseils Régionaux. Les autres domaines relèvent du conventionnel : montant des cotisations, types de prestations assurées (fin de l'imputabilité...) aux titulaires des comptes, ainsi qu'aux entreprises etc...).

- K) Le calendrier assigné aujourd'hui à la réforme de la formation (quelques semaines...) n'est pas en adéquation avec l'étude des propositions qui précèdent et les processus d'arbitrage et de décision politiques qu'elles requièrent aussi bien de la part des pouvoirs publics que des partenaires sociaux.

Eléments de bibliographie

Jacques Barthélémy

Protection sociale complémentaire; champ de la règle de neutralité fiscale et sociale des cotisations, *Droit Social*, 2006, n°11, p. 1026

L'agrément des accords collectifs; *Droit social* 1987 n°7/8, p. 623

Neutralité fiscale et sociale des contributions destinées au financement de la protection sociale complémentaire, *Cahiers du DRH*, septembre 1003, n°87

Solidarité et accord de protection sociale complémentaire, *Analyse juridique et valeur en droit social*, Etudes offertes à Jean Pélissier, Dalloz, nov. 2004

Les nouvelles garanties sociales, *L'année du droit social* 2007, en cours de publication, monediteur.com

Jean Marie Luttringer

Formation professionnelle: la réforme des OPCA, *Droit Social*, n°3, mars 1995

Vers de nouveaux équilibres entre temps de travail et temps de formation?, *Droit Social*, n°3, mars 2000

L'accord et la réforme du système de formation professionnelle, avec Jean Pierre Willems, *Droit Social*, n°3, mars 2008

GLOSSAIRE

Accord interprofessionnel

Il existe en gros trois niveaux de négociation : l'entreprise (encore qu'il faille ici distinguer aussi le groupe), la branche (qui nécessite d'explorer aussi la profession comme sa composante), l'interprofession.

Les évolutions récentes, en particulier mais pas seulement la loi du 31.01.2007, invitent à distinguer trois types d'accords interprofessionnels :

- Celui classiquement intersectoriels. Il en existe alors plusieurs dès lors que, aux côtés de celui intéressant le commerce, l'industrie, les services, peuvent en naître d'autres concernant les professions libérales, l'agriculture, l'économie sociale, etc.
- Celui par lequel les acteurs sociaux jouent les prélegislateurs. Sa nature juridique est encore à définir et elle variera suivant que, dans la pratique, la loi respectera ou non intégralement son texte (cf. à ce sujet l'accord de mensualisation du 10.12.1977).
- Celui visant à décliner les modalités d'application d'un principe législatif, les acteurs sociaux se substituant au pouvoir réglementaire (ex : les accords chômage ou de retraite complémentaire).

Dans ces deux derniers cas, le champ de l'accord doit pouvoir être identique à celui de la loi.

Agrément, extension, élargissement

La finalité de ces actes réglementaires est de permettre un champ de l'accord plus vaste que ce qui résulte de l'application stricte du contrat, eu égard à la relativité de ses effets.

- L'extension fait entrer les employeurs non syndiqués dans le champ de l'accord.
- L'élargissement a pour effet d'exporter l'accord déjà étendu à un ou plusieurs secteurs autres, au sein desquels la négociation ne peut prospérer par défaut d'acteurs ou carence de négociation.

- L'agrément vise à rendre applicable par toutes les entreprises de toutes les professions un accord interprofessionnel, y compris celles dont l'employeur est syndiqué. Ne concerne aujourd'hui que l'assurance chômage.

Convention collective de sécurité sociale

L'expression n'est pas connue par la loi. Elle n'émane que de la doctrine. Une convention collective de travail crée des obligations à l'employeur, celles d'allouer des avantages aux salariés et elle crée des obligations réciproques à ses signataires. Si la convention de sécurité sociale a une partie contractuelle similaire, elle se distingue par le fait que son objet est de créer des contributions, prélevées aux employeurs et éventuellement aux salariés, permettant une redistribution entre des bénéficiaires qui peuvent ne plus être liés à un employeur par un contrat de travail. Cette technique de redistribution peut prendre la forme d'une répartition selon une clef conventionnellement définie qui incite au recours à l'expression de sécurité sociale, d'autant qu'un objectif de solidarité est alors possible.

Employabilité, risque d'inemployabilité

On peut définir l'employabilité comme la faculté d'occuper un emploi. Cette faculté favorise la mise en œuvre du droit au travail, droit institutionnel objectif. Cette filiation permet de soutenir que l'employabilité est un droit fondamental du citoyen.

L'inemployabilité est donc un risque social. A ce titre, sa gestion peut recourir à la technique d'assurance.

Garantie sociale

Le code du travail en fait un objet de négociation, sans pour autant la définir. Le code de la sécurité sociale l'invoque aussi dans son livre IX relatif à la protection sociale complémentaire. C'est donc à partir des domaines où elle s'exprime qu'il convient de la définir. Ce sont : la retraite et la prévoyance, le chômage, la formation continue. Dans ces trois domaines, elle s'exprime par l'alimentation, grâce à des contributions versées par les entreprises et les travailleurs, d'un fonds mutualisé sur lequel sont prélevées ensuite des prestations allouées à des personnes eu égard à un état particulier. Ce droit de tirage social (expression d'Alain Supiot) peut prendre la forme d'un avantage garanti (auquel cas les droits sont provisionnés grâce à la technique de capitalisation) ou pas (auquel cas, dans le cadre de la technique de répartition, la sécurité du travailleur ne peut naître que de la gestion paritaire).

Portabilité, transférabilité

En dépit des positions sur leur portée différente, positions d'autant plus tranchées qu'elles sont le fruit de l'idéologie, les deux notions ne sont pas très éloignées. La

portabilité exprime l'idée que le travailleur bénéficie d'une garantie de financement d'un droit (à prévoyance, à formation) au-delà du terme de son contrat de travail. L'idée de transférabilité induit que l'employeur nouveau reprend les droits acquis durant le précédent contrat, donc avec un employeur précédent. D'où l'importance, dans la mise en œuvre de ces notions, de la mutualisation, voire de l'assurance. Il y a donc liaison de la portabilité et de la garantie sociale.

« S'éduquant »

L'expression vient du Québec. Le s'éduquant est la personne qui suit une formation. Si est concrétisé un droit individuel à la formation conçu comme une liberté fondamentale, un statut juridique de la personne en formation s'impose. Ce n'est plus (contrairement à ce qui vaut lorsque l'employeur met en œuvre l'action de formation) par le biais de la subordination juridique que ce statut s'élabore.

Budget individuel de formation

Désigne l'ensemble des dispositifs prévoyant l'octroi d'une somme, sous la forme d'une subvention individuelle, d'un chèque ou voucher à valeur virtuelle, ou d'une simple inscription sur un compte virtuel, pour financer des besoins de formation.

Compte épargne formation

Désigne l'ensemble des dispositifs permettant la constitution d'une épargne, alimentée par la personne, la collectivité et/ou l'entreprise, afin de couvrir des dépenses de formation.

