

Les dispositifs de formation à l'initiative des salariés

PRESENTATION

Issue dans ses fondements de l'accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970 et de la loi du 16 juillet 1971, la formation professionnelle continue des salariés s'est dès l'origine organisée selon une double logique : l'insertion dans l'emploi d'une part, la mobilité sociale et professionnelle d'autre part. A cette double préoccupation a correspondu la création de deux dispositifs distincts dans leur philosophie comme dans leur mise en œuvre.

La formation des actifs occupés s'inscrit à titre principal dans le cadre du plan de formation de l'entreprise, de la seule responsabilité de l'employeur dans son élaboration et sa réalisation. Mais tout salarié engagé dans la vie professionnelle depuis une certaine durée a droit également, à sa seule initiative et à titre individuel, à bénéficier d'une autorisation d'absence, le congé individuel de formation (CIF), pour lui permettre de suivre une formation à finalité de développement personnel ou de reconversion professionnelle.

La loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, qui a retranscrit dans le code du travail les conclusions de l'accord national interprofessionnel signé par l'ensemble des partenaires sociaux le 5 décembre 2003, a par ailleurs créé au bénéfice des salariés une troisième voie d'accès à la formation : le droit individuel à la formation (DIF). Ce nouveau droit est également mobilisable par chaque salarié selon des modalités très originales.

Dans le prolongement de ses récents travaux consacrés à la formation professionnelle²²², la Cour a ainsi examiné la place de ces deux dispositifs de formation à l'initiative des salariés que constituent le DIF d'une part²²³, et le CIF d'autre part, cherché à apprécier leurs résultats, et analysé leur mode de financement. Elle a dans ce cadre procédé au contrôle de différents organismes qui interviennent dans la gestion du CIF : le Fonds de gestion du congé individuel de formation pour l'Ile-de-France (FONGECIF-IDF), qui constitue la plus importante institution à cet égard, l'Association de gestion du congé individuel de formation des industries électriques et gazières (AGECIF-IEG), spécifique aux salariés de ce secteur, et le Fonds unique de péréquation (FUP), notamment chargé d'une fonction de mutualisation financière.

La Cour, à l'issue de ces enquêtes, constate que ces dispositifs n'apportent qu'une contribution très incomplète à la correction des inégalités d'accès à la formation professionnelle continue et à la sécurisation des parcours professionnels en raison notamment de leur absence de complémentarité, d'un faible nombre de bénéficiaires, et de leur absence de ciblage sur les publics les plus fragiles. Pour autant, sur un plan financier, ils se révèlent, et tout particulièrement le DIF, particulièrement lourds d'enjeux, faisant peser des risques considérables sur le financement du système de formation professionnelle.

I - Des dispositifs sans articulation en dépit d'une inspiration commune

A - Une même logique de droit individuel généralisé mobilisable selon des modalités contrastées

Centrés sur la personne plus que rattachés à l'entreprise, le CIF et le DIF relèvent d'une même inspiration: celle de l'ouverture aux salariés de droits individuels à la formation, mobilisables à leur initiative et opposables, selon une mesure variable, à l'employeur, comme le fait apparaître le tableau ci-après.

222) Rapport public annuel 2007 (pp. 249 à 284) : « la collecte de la contribution des entreprises à la formation professionnelle » ; rapport public thématique sur « la formation professionnelle tout au long de la vie » (octobre 2008)

223) L'enquête sur le droit individuel à formation a été réalisée en application des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique sur les lois de financement. Elle a donné lieu à une audition le 24 juin 2008 par la commission des finances de l'Assemblée nationale. Ces débats et les travaux de la commission ont été publiés en octobre 2008 sous forme d'un rapport d'information n° 1129, qui reprend la communication de la Cour.

Tableau n°1 : Conditions de mise en œuvre du CIF et du DIF

	DIF-CDI	DIF-CDD	CIF-CDI	CIF-CDD
CONDITION D'ANCIENNETE	- Minimale d'un an	- Quatre mois, consécutifs ou non, en CDD au cours des douze derniers mois	- Minimale de deux ans dont une année au service de l'employeur (36 mois pour les entreprises de – de 10 salariés)	-24 mois, consécutifs ou non d'activité salariée au cours des 5 dernières années, dont au moins 4 mois, consécutifs ou non, sous CDD au cours des 12 derniers mois.
INITIATIVE	Initiative du salarié et accord de l'employeur	Initiative du salarié et accord de l'employeur	Initiative du salarié	Initiative du salarié
CALCUL DES DROITS	Vingt heures chaque année cumulables sur six ans, dans la limite de cent vingt heures	Au prorata de la durée du (des) contrat(s)	En fonction de la formation demandée (plafond d'heures - 1200h - et de durée- un an)	En fonction de la formation demandée (plafond d'heures – 1200h et de durée- un an)
MODALITES DE FORMATION POSSIBLE	<ul style="list-style-type: none"> -Actions de promotion -Actions d'acquisition, d'entretien ou de perfectionnement des connaissances -Actions de qualification -Actions dans le cadre des accords de branche - formation hors temps de travail ou sur le temps de travail 		<ul style="list-style-type: none"> Accéder « à un niveau supérieur de qualification, changer d'activité ou de profession et s'ouvrir plus largement à la culture et à la vie sociale ». -formation hors temps de travail 	
PRISE EN CHARGE	Employeur et OPCA	OPACIF	OPACIF	OPACIF

Source : Cour des Comptes

1 - Le CIF : un droit très largement ouvert, mobilisable sans concertation avec l'employeur pour des formations longues

Le CIF a été conçu d'emblée comme un droit inconditionnel aux modalités d'accès très larges : tout salarié peut en bénéficier quels que soient l'effectif de son entreprise et la nature de son contrat de travail, à durée indéterminée (CIF-CDI) comme à durée déterminée (CIF-CDD), sous la seule réserve d'une condition d'ancienneté très peu contraignante²²⁴. L'initiative de la demande est de l'entière liberté du salarié qui n'a nulle obligation d'en saisir au préalable son employeur ni sur le principe, ni sur le contenu, ni sur la durée. L'employeur est en revanche tenu d'accorder l'autorisation d'absence nécessaire à la formation et ne peut que la reporter pour une période limitée s'il estime que ce départ est préjudiciable à la bonne marche de l'entreprise ou si plusieurs salariés sont simultanément absents. Pendant le congé de formation, le contrat de travail est maintenu avec obligation de réintégration dans l'emploi occupé antérieurement, quelle que soit la longueur de la formation suivie.

Le CIF autorise en effet la prise en charge de formations lourdes, dans la double limite, sauf dérogation, de 1200 heures et d'une année d'absence.

Une contribution dédiée, acquittée par les seules entreprises de plus de dix salariés²²⁵ et mutualisée au sein d'organismes paritaires collecteurs particuliers (OPACIF), permet la prise en charge de la rémunération du salarié et du coût de la formation, ainsi que, selon des règles qui varient, des frais éventuels de transport et d'hébergement. L'exercice du droit est ainsi garanti par un financement mutualisé et sécurisé.

Au sein du système de formation professionnelle continue, le CIF apparaît dans ces conditions comme un dispositif autonome et aux caractéristiques très spécifiques.

224) Pour le CIF-CDI, deux ans en tant que salarié, dont un dans l'entreprise dont on relève lors de la demande

225) A hauteur de 0,2% de la masse salariale pour le CIF-CDI, et de 1% pour le CIF-CDD

2 - Le DIF : un droit capitalisable qui ne peut s'exercer qu'avec l'accord de l'employeur pour des formations courtes

Le DIF s'inscrit dans la même logique de droit personnel et généralisé à la formation que le CIF, mais dans une relation différente à l'employeur. Comme le CIF, il est ouvert à tout salarié, indépendamment de la nature de son contrat de travail et de l'effectif de l'entreprise²²⁶. Comme lui, il n'exige que très peu d'ancienneté pour en bénéficier²²⁷.

Mais alors que le droit au CIF est aussitôt intégralement accessible, le DIF se caractérise par son caractère capitalisable, très novateur : il permet en effet à chaque salarié d'acquérir un crédit annuel de 20 heures de formation et de le capitaliser dans la limite de 6 ans et de 120 heures.

Le DIF donne ainsi accès à des formations courtes, contrairement au CIF. Celles-ci peuvent se réaliser pendant le temps de travail, avec maintien de la rémunération, ou hors temps de travail, avec alors le versement par l'entreprise d'une allocation de formation²²⁸. La Cour a toutefois constaté que la quasi-totalité des formations liées à l'exercice du DIF se déroulaient pendant le temps de travail, d'un commun accord entre le salarié et l'employeur.

Mobilisable en effet à la seule initiative du salarié, le DIF suppose toutefois pour sa mise en œuvre effective un accord du chef d'entreprise sur le choix de la formation, selon un processus de co-investissement, sans que les textes ne précisent les motifs de refus qui peuvent être opposés à la demande du salarié de l'exercer. Il se distingue fortement en cela du CIF, à l'entière discrétion du salarié qui n'a nulle obligation de solliciter une autorisation préalable de son employeur. Contrairement également au CIF, le DIF ne dispose d'aucun financement spécifique : sa prise en charge est assurée soit par l'organisme collecteur de la contribution générale de l'entreprise à la formation professionnelle (OPCA) dès lors que la formation retenue correspond aux priorités définies par un accord de branche, soit directement par l'entreprise dans les autres cas.

Le DIF constitue ainsi un dispositif profondément original. Son caractère capitalisable qui ne fait pas obstacle à son objectif de faciliter l'accès à des formations courtes, sa mobilisation par le salarié mais avec la nécessité d'un accord de l'entreprise qui inscrit la formation comme un enjeu partagé entre l'employeur et le salarié, la souplesse de ses modalités

226) Différents textes spécifiques ont également ouvert le DIF aux agents des fonctions publiques de l'Etat, des collectivités locales et des hôpitaux.

227) Pour le DIF-CDI, un an dans l'entreprise.

228) 50% du salaire net.

de mise en œuvre, sur le temps de travail ou en dehors de celui-ci, sont autant de novations qui s'inscrivent en fort contraste avec le CIF.

B - Des objectifs similaires de correction des inégalités de formation poursuivis selon des voies différentes

Ouverts très largement et de manière indiscriminée à la quasi totalité des actifs occupés, sans ciblage de principe par les textes qui les instituent sur des publics prioritaires, DIF comme CIF poursuivent non sans paradoxe le même objectif de remédier aux inégalités considérables qui caractérisent le système de formation professionnelle. De fait, les sorties de la formation professionnelle initiale sans qualification demeurent importantes, sans que la formation continue, qui bénéficie préférentiellement aux salariés les plus diplômés et à ceux des grandes entreprises, soit en mesure d'apporter aux personnes pas ou peu formées, notamment dans les TPE/PME²²⁹, une amélioration de leur qualification indispensable pour faire face aux mutations économiques.

Les dispositifs individualisés de formation reposent sur la conviction qu'en faisant du salarié un acteur de sa formation par la mobilisation de droits propres, il pourra être porté remède à ces inégalités par une demande accrue de formation chez ceux que l'échec d'une formation initiale a souvent durablement détournés de tout intérêt à cet égard. Mais ils portent cette même ambition selon des voies différentes.

Le CIF se situe ainsi explicitement dans une dynamique de « deuxième chance », avec pour finalité revendiquée de permettre à des salariés pas ou peu qualifiés l'acquisition en cours de carrière d'une nouvelle qualification dans le cadre le plus souvent de la préparation d'une réorientation professionnelle. Il privilégie de ce fait la prise en charge de formations lourdes (754 heures en moyenne pour le CIF-CDI en 2007), débouchant dans l'immense majorité des cas sur une qualification reconnue par un titre ou un diplôme.

Axé sur des formations de courte durée ciblées préférentiellement sur l'entretien, le perfectionnement, ou le développement des compétences, le DIF s'inscrit pour sa part dans une logique de prévention des difficultés d'adaptation des salariés les plus fragiles aux changements des métiers et de sécurisation des parcours professionnels, dans une dynamique de formation tout au long de la vie. La Cour a de fait constaté qu'il favorisait à cet égard l'émergence de nouvelles modalités de gestion des ressources humaines au sein de l'entreprise : l'entretien professionnel obligatoire

229) Cf. rapport public thématique sur « la formation professionnelle tout au long de la vie » pp.17 à 20 et 35 sqq.

depuis 2004 devient souvent le moment d'un dialogue sur la formation dans une problématique partagée de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Le DIF a également contribué à nourrir le dialogue social dans l'entreprise en faisant de la formation une thématique de négociation avec les partenaires sociaux pour définir ses modalités de mise en œuvre. Au sein des branches également, la mise en place du DIF a fortement contribué au renouveau de la négociation sur la formation professionnelle : elle a constitué le troisième thème le plus important des négociations pour l'application de la loi du 4 mai 2004, le quart des 855 accords ou avenants conclus ayant précisé actions et publics prioritaires. Ce dynamisme de négociation installe ainsi de façon novatrice la formation professionnelle comme un élément central du dialogue social, selon une approche qui rejoint à certains égards celle constatée en Allemagne²³⁰ où la formation professionnelle est au cœur du dialogue entre les partenaires sociaux.

C - Une complète absence d'articulation

Bien que partageant une même finalité, le CIF et le DIF n'échappent pas à la difficulté récurrente du système de formation professionnelle du cloisonnement des dispositifs. Ils demeurent en effet juxtaposés : l'absence d'harmonisation des conditions d'ancienneté pour l'ouverture de droits, pourtant proches, est à cet égard révélatrice.

De fait, le seul lien établi par les textes entre CIF et DIF apparaît privé de toute réelle portée. La possibilité pour le salarié qui a connu deux refus successifs de DIF de la part de son employeur de déposer une demande de CIF auprès de l'organisme collecteur auquel contribue son entreprise ne constitue nullement un droit d'accès prioritaire à ce dernier. L'OPACIF chargé d'instruire cette demande la traitera en fonction des critères d'acceptation qu'il s'est fixés et au regard des financements par nature limités dont il dispose : le salarié n'est aucunement assuré dans ces conditions que satisfaction, même partielle, sera donnée à sa demande. Certes, compte tenu de la mise en place effective encore très récente du DIF, cette difficulté n'est pas encore sensible, mais elle va devenir plus aigüe au fur et à mesure de la montée en charge du dispositif.

L'absence de chaînage entre ces dispositifs est d'autant plus singulière que par ailleurs chacun d'entre eux développe des logiques de complémentarité avec d'autres actions. Le CIF peut prendre ainsi en charge les dépenses liées aux congés de bilans de compétences et de la validation des acquis de l'expérience (VAE). Le DIF pour sa part

230) Cf. rapport thématique sur « la formation professionnelle tout au long de la vie », annexe 1 « étude du système de formation professionnelle en Allemagne », pp.129 sqq.

s'articule parfois également avec la VAE, mais se situe essentiellement dans une relation étroite avec le plan de formation de l'entreprise avec lequel les frontières sont incertaines. La Cour a constaté à cet égard que ce flou permettait le développement dans certaines entreprises d'une stratégie de substitution d'actions financées sur le DIF à celles traditionnellement du ressort du plan.

Le cloisonnement entre CIF et DIF apparaît particulièrement dommageable au regard en particulier de l'ambition de sécurisation des parcours professionnels des actifs occupés qui leur est conjointement assignée. Aucune possibilité n'existe notamment pour un salarié sollicitant un CIF de mobiliser à titre complémentaire son DIF capitalisé pour faciliter la prise en charge de la formation sollicitée. Même si un DIF de 120 heures ne représente en termes d'heures de formation qu'une contribution de l'ordre de 16% à un CIF de durée moyenne, cet apport ne traduirait pas seulement une mutualisation éminemment souhaitable, mais permettrait concrètement de mieux satisfaire une demande de CIF en augmentation et qui se heurte souvent à des insuffisances de réponse.

II - Des résultats très imparfaits

A - Un faible nombre de bénéficiaires

Alors même que ces dispositifs sont ouverts à la quasi-totalité des salariés, ils ne bénéficient dans les faits qu'à très peu d'entre eux.

Le CIF, malgré son ancienneté, reste fort mal connu et peu utilisé. Les demandes restent à un niveau extrêmement modeste : en 2007, 68 482 demandes de CIF-CDI et 10 359 demandes de CIF-CDD auraient été effectuées²³¹, sans que ces données puissent être assurées d'une totale fiabilité faute d'une méthodologie commune. Le nombre des bénéficiaires a certes augmenté dans la période récente, mais demeure très faible : pour les salariés en CDI, 38 406 dossiers ont été acceptés en 2007 contre 20 589 en 1997, et 7 941 contre 6 314 pour ceux en CDD, soit des taux d'acceptation de respectivement 68% et 89%. Cependant, le nombre total de bénéficiaires, 46 347, demeure marginal. Même à considérer que le bénéfice du CIF ne peut être accordé qu'une seule fois dans une carrière professionnelle de 40 ans, le dispositif ne concerne chaque année qu'une population très réduite : selon le FONGECIF-IDF, sur les 3 200 000 salariés potentiellement éligibles en Ile-de-France, le flux annuel des bénéficiaires devrait ainsi s'élever à 80 000 personnes. Mais de 8 000 à

231) Source : annexe au PLF 2009 sur la formation professionnelle

9 000 CIF seulement sont financés chaque année, soit un taux d'accès effectif qui n'est que d'environ 10%.

En contraste, malgré des données qui n'apparaissent ni exhaustives ni fiables et comportent des marges d'imprécision importantes, la montée en charge du DIF apparaît dynamique, avec 28 735 bénéficiaires en 2005, 166 000 en 2006, plus de 303 000 en 2007, et une prévision de 500 000 en 2008. Ces chiffres, qui témoignent d'un début positif d'appropriation du dispositif par les salariés et les entreprises, sont toutefois à rapporter à une population éligible de l'ordre de 12 millions de salariés et définissent un taux d'accès encore extrêmement modeste.

B - Une contribution très limitée à la réduction des inégalités de formation

Le nombre très réduit de bénéficiaires du CIF et du DIF suffit à expliquer par lui-même que ces dispositifs ne puissent être en mesure de corriger fondamentalement des inégalités d'accès à la formation très fortement marquées. Mais au-delà de cette dimension quantitative, leur contribution à cet objectif demeure incomplète du fait même de leurs caractéristiques propres.

Se voulant l'instrument par excellence de la « deuxième chance », le CIF s'est orienté très prioritairement vers la prise en charge de formations lourdes à caractère qualifiant, qui préparent effectivement à une évolution ou à une reconversion professionnelle : 67,7% des formations suivies conduisent à l'obtention d'un diplôme d'Etat ou à un titre ou diplôme homologué, et 4% à une qualification reconnue par les branches professionnelles. Les cursus suivis sont de ce fait en règle générale particulièrement longs (26% dépassent 1200 heures pour une moyenne de 754 heures pour un CIF-CDI) et par là même particulièrement onéreux : le coût moyen du CIF-CDI atteignait 21 028 euros en 2007 et celui du CIF-CDD 21 464 euros. Les formations à caractère de développement personnel sont corrélativement peu importantes.

Pour autant, l'inégale sélectivité du traitement des demandes fait obstacle à ce que le CIF remplisse de façon pleinement satisfaisante le rôle qui lui est assigné.

Chaque OPACIF fixe en effet librement, et de manière inégalement transparente, ses priorités en termes de profil des bénéficiaires et au regard des moyens financiers dont il dispose. Il en résulte une considérable hétérogénéité dans la prise en compte des demandes et les niveaux des financements accordés, faute qu'ait été

défini un coût moyen et qu'ait été harmonisé le reste à charge souvent laissé au salarié. Le FONGECIF-IDF a été ainsi en mesure d'accorder aux salariés en CDI un CIF d'une durée moyenne de 992 heures en 2006, supérieure de 22% à la moyenne nationale pour un coût moyen de 26 000 euros, qui dépasse très sensiblement également les 21 000 euros constatés sur le plan national. L'AGECIF-IEG est plus généreuse encore, puisque les financements dont elle dispose la mettent en mesure de pouvoir ne refuser aucune demande, quelle que soit la nature de la formation envisagée, tout en acceptant de financer des cursus pluriannuels exceptionnellement longs, bien que le code du travail fixe une durée en principe maximale, sauf accord particulier, d'une année ou de 1200 heures de formation : en 2006, elle a ainsi entre autres pris en charge une formation aux arts plastiques de 4431 heures, près de six fois supérieure à la durée moyenne constatée sur le plan national, pour un montant de 218 513 euros, dix fois plus élevé que la prise en charge moyenne.

L'AGECIF-IEG

L'association de gestion du congé individuel de formation des industries électriques et gazières assure spécifiquement, grâce à un agrément dérogatoire, la collecte des contributions dédiées au CIF des entreprises de ce secteur, principalement EDF et GDF. Le montant de sa collecte, de 12,24 M€ en 2007, inférieur au seuil d'agrément de droit commun, mais sensiblement analogue à celui de l'AGECIF-SNCF (10,73 M€) la situe au 30^{ème} rang des OPACIF. Au-delà de son rôle de collecteur, elle gère directement les demandes de CIF des salariés et décide de leur prise en charge.

Cet organisme qui fonctionne en très étroite liaison avec les grandes entreprises du secteur électrique et gazier, dont les représentants constituent, aux côtés des administrateurs désignés par les organisations syndicales, la moitié de son conseil d'administration et dont sont issus par mise à disposition les agents qui assurent son fonctionnement. Un fonctionnement largement autarcique et la faible taille de l'association sont à l'origine de nombreuses faiblesses de gestion.

L'AGECIF-IEG se singularise par l'extrême générosité de ses décisions : la durée moyenne des CIF accordés a atteint en 2007 1293 heures, contre 665 heures à la SNCF et 754 heures au plan national ; le coût moyen des formations suivies s'élevait à 41 531 €, contre 17 827 € à la SNCF, et 21 028 € en moyenne nationale. De fait ses pratiques aboutissent à ce que la quasi-totalité des demandes finissent par recevoir satisfaction : les priorités d'accès affichées en termes de niveau de qualification sont très peu sélectives et la nature des formations envisagées ne constitue en rien un critère d'acceptation ou de refus.

Les formations prises en charge, très hétérogènes, témoignent de ces critères d'attribution peu rigoureux. Ont été ainsi financés les cursus les plus divers : techniques graphiques et communication visuelle pour 103 653 € et 1996 heures, bureautique pour 61 093 € et 1218 heures, professeur de yoga pour 16 353 € et 128 heures, licence de pilote d'avion privé pour 9353 € et 130 heures, ou encore formations de professeur de danse pour couple, de moniteur de croisière, ou d'accompagnateur de tourisme équestre...

Ces formations ne bénéficient dans les faits qu'aux agents statutaires : un seul salarié en contrat à durée déterminée a bénéficié d'un CIF en 2006.

L'hétérogénéité des OPACIF fait ainsi obstacle à ce que le ciblage prioritaire du CIF, souvent revendiqué par les responsables de ces organismes, sur des publics particulièrement fragiles - salariés sans aucune qualification initiale, seniors -, soit toujours confirmé dans les faits. D'une manière générale, les salariés sans aucune qualification mobilisent très peu le CIF. Mais comme le fait apparaître le tableau suivant, celui-ci bénéficie en revanche principalement aux employés et ouvriers, en général titulaires d'un niveau V ou IV. Toutefois, le nombre des bénéficiaires appartenant à ces catégories est trop modeste pour infléchir significativement la caractéristique d'un accès globalement limité de ces salariés à la formation.

Tableau n°2 : Taux d'accès au CIF des salariés en CDI par CSP en 2006 comparé à leur représentation dans la population active

Catégories Socio Professionnelles	Part dans la population active	Taux d'accès au CIF
Cadres	13 %	8 %
Techniciens	20 %	14 %
Employés	29 %	49 %
Ouvriers	38 %	29 %

Source : Cour des comptes, d'après étude qualitative CIF FUP synthèse 2006

Un même constat peut être fait en ce qui concerne le taux de pénétration du CIF dans les PME/TPE : 23% des CIF bénéficient à des salariés d'entreprises de moins de 20 salariés, et 16% sont attribués à des salariés d'entreprises de moins de 10 salariés qui sont exemptés de toute contribution financière. Mais là aussi le nombre des bénéficiaires appartenant à ce type d'entreprises - de l'ordre au total en 2006 de 7000 salariés seulement - reste beaucoup trop limité pour remédier aux inégalités d'accès à la formation de cette population.

Les bénéficiaires de CIF de plus de 45 ans ne sont pour leur part que 14% en moyenne nationale. Le CIF est de fait majoritairement mobilisé par les 25 à 44 ans : 81% des bénéficiaires appartiennent à cette tranche d'âge alors qu'ils ne constituent que 53% de la population éligible.

Le dispositif du CIF ne parvient pas dans ces conditions à réduire notablement les disparités d'accès à la formation et par là même ne contribue qu'imparfaitement à la sécurisation des parcours professionnels. Une enquête réalisée à la demande du FONGECIF-IDF sur le devenir des bénéficiaires du CIF deux ans après leur formation²³² met à cet égard en lumière que si 38% des sondés avaient changé de profession ou de poste après leur CIF et si 31% d'entre eux avaient connu une augmentation de rémunération, une part non négligeable de 16% demeurait sans emploi.

Les premières données sur les bénéficiaires du DIF sont encore très fragmentaires faute qu'un dispositif spécifique de suivi et d'évaluation ait été mis en place à la création de ce nouveau droit. Sous ces réserves, elles font apparaître que les salariés qui ont déjà mobilisé leur DIF ne se distinguent guère pour l'essentiel des habituels bénéficiaires de la formation continue. Les secteurs où le taux d'accès à la formation est parmi les plus élevés sont généralement ceux où le taux d'accès au DIF est le plus important: banque, automobile, chimie...²³³. Comme le montre le tableau ci-après, le DIF a aussi bénéficié en priorité aux salariés des grandes entreprises : même s'il commence à se diffuser dans les PME, les salariés des petites entreprises étaient en 2007, en proportion, cinq fois moins nombreux à avoir utilisé leur DIF que ceux des très grandes.

Tableau n° 3 : Répartition des salariés des entreprises de plus de 10 salariés bénéficiaires de DIF en fonction de la taille des entreprises (2007)

	10 – 19 salariés	20 – 49 salariés	50 – 249 salariés	250 – 499 salariés	500 – 1999 salariés	2000 salariés et plus	Total
% de salariés bénéficiant d'un DIF	1,6	2,1	3,2	3,6	5,9	8,2	4,7
% des entreprises concernées	6,9	14,1	33,1	61,2	80,4	87,8	18,7

Source: annexe au PLF 2009

232) Enquête CSA, septembre 2006

233) Source : Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ), Bref n° 255, août 2008

De même, selon différentes enquêtes réalisées notamment par des collecteurs, le DIF serait surtout mobilisé par des salariés de 35 à 44 ans, les plus âgés n'y ayant que faiblement recours alors même qu'ils sont les plus menacés par l'évolution des métiers et les plus concernés par le besoin de maintenir et d'approfondir leurs compétences. Il serait également très faiblement utilisé par les ouvriers non qualifiés, mais aurait bénéficié à hauteur de 23% à des cadres : de fait dans les petites entreprises, les ouvriers accèdent 4 fois moins souvent au DIF que les cadres et 2,1 fois moins souvent dans les très grandes²³⁴.

Pour autant, se distinguant davantage en cela de la plupart des autres dispositifs de formation, mais se rapprochant du CIF, le DIF aurait été exercé majoritairement par des ouvriers qualifiés et des employés. Par ailleurs, la moitié de ses utilisateurs seraient des femmes. Il semblerait enfin que le recours au DIF soit de nature à stimuler la formation dans les entreprises qui l'utilisent, et notamment parmi les plus petites d'entre elles : 65% des entreprises de 10 à 19 salariés qui ont utilisé le DIF ont vu le taux d'accès de leurs salariés à la formation croître plus vite que la moyenne des entreprises de même taille, cette diffusion de la formation bénéficiant de manière légèrement plus importante aux catégories d'emploi les moins qualifiées²³⁵.

Ces premières données, certes parcellaires en l'absence d'enquêtes systématiques, font apparaître que malgré quelques évolutions les publics cibles précisés dans les accords de branche n'ont été qu'encore très insuffisamment pris en compte. De fait ces accords ont également défini des actions de formation prioritaires éligibles au financement mutualisé par les collecteurs, quel que soit le public concerné. La combinaison de ces priorités d'ordre différent semble avoir contribué à rendre malaisé le ciblage souhaité sur les salariés les plus fragiles.

CIF comme DIF connaissent ainsi des résultats pour le moins en demi-teinte au regard de leur ambition commune d'être des instruments de correction des inégalités. Les constats faits peuvent interroger sur la pertinence même du recours à de tels outils pour lutter contre des disparités profondément ancrées dans le système de formation professionnelle. Par nature, des dispositifs indiscriminés fondés sur des droits individuels mobilisables à leur initiative par la quasi-totalité des salariés ne peuvent être fermés à ceux qui sont les principaux bénéficiaires des actions de formation organisées dans d'autres cadres. La définition de critères préférentiels d'accès, au demeurant peu précis, pour des publics prioritaires n'apporte qu'un correctif très incomplet à des difficultés qui résultent de la logique même des dispositifs en cause.

234) Source: étude CEREQ

235) Source: étude CEREQ

C - L'échec des dispositifs spécifiques ouverts aux titulaires de contrats à durée déterminée

Les besoins souvent importants de formation des titulaires de contrats à durée déterminée pour leur permettre une insertion durable dans l'emploi ont conduit à chercher à adapter à leur situation particulière les modalités d'ouverture et d'exercice du CIF, puis du DIF. A des degrés variables et pour des motifs différents, ces dispositifs se révèlent l'un comme l'autre des échecs.

Créé en mars 1990, bénéficiant d'un financement spécifique nettement plus important proportionnellement que le CIF-CDI²³⁶, accessible dans des conditions d'ancienneté peu contraignantes²³⁷, le CIF-CDD présente également la spécificité d'être mis en œuvre, sauf accord de l'employeur, en dehors de l'exécution du contrat de travail, dans le délai d'une année après le terme de ce dernier.

La facilité d'accès et la grande souplesse du dispositif, son financement important et mutualisé, le renvoi de la formation à l'expiration du contrat de travail semblent de nature à garantir son appropriation par les salariés concernés. Force est pourtant de constater que, malgré un taux d'acceptation des demandes élevé, de 89%, le CIF-CDD n'a bénéficié qu'à 7 941 salariés en 2007, soit une part plus que marginale de ceux qui y sont éligibles. Les OPACIF ne réussissent d'ailleurs pas à consommer intégralement les fonds dont ils disposent à ce titre et ont reversé de ce fait au FUP cette même année 14,66 M€ Au regard de l'ancienneté du dispositif, qui devrait faciliter sa diffusion, de la population éligible et des besoins importants de salariés en situation précaire, ces chiffres traduisent une situation particulièrement préoccupante, moins due à l'inadaptation de l'outil qu'à sa méconnaissance manifeste. De fait, alors même que depuis 2003 les OPACIF se sont vu reconnaître une mission très large de communication et de conseil et ont fortement accru leurs budgets dédiés à cette fonction, aucun dispositif efficace d'information des salariés en CDD n'a été mis en place.

Cinq ans après l'accord interprofessionnel qui l'a institué en décembre 2003, le DIF-CDD est pour sa part complètement inexistant : seule une trentaine de salariés en a bénéficié alors que les titulaires de

236) La contribution des entreprises est portée à 1% de la masse salariale concernée au lieu de 0,2% pour le CIF-CDI

237) 24 mois consécutifs ou non en qualité de salarié au cours des 5 dernières années, dont 4 mois consécutifs ou non sous CDD au cours des 12 derniers mois

contrats à durée déterminée figuraient initialement parmi les destinataires prioritaires de la réforme. La mesure, pourtant largement ouverte à cette catégorie de salariés par des conditions d'ancienneté plus généreuses que pour le CIF-CDD²³⁸, ne parvient pas à s'appliquer. Les modalités de financement permettant son déroulement à l'issue du contrat demeurent imprécises : la négociation ouverte en avril 2007 entre les partenaires sociaux pour définir la contribution nouvelle complémentaire qui devait être instituée à cette fin n'est toujours pas conclue. Les conditions de computation du crédit d'heures restent également floues, la loi n'ayant pas précisé comment les périodes de travail en CDD réalisées dans différentes entreprises doivent être prises en compte dans le calcul des droits ouverts.

Ce considérable retard dans la mise en œuvre effective du DIF-CDD est d'autant plus anormal que plus encore que les autres salariés les titulaires de contrats à durée déterminée ont besoin d'avoir accès à la formation pour sécuriser leurs parcours professionnels. L'absence de toute approche commune entre CIF-CDD et DIF-CDD apparaît à cet égard particulièrement préjudiciable : le CIF-CDD reste très méconnu de ceux auxquels il s'adresse, mais ses modalités techniques sont bien adaptées à la population visée et auraient dû inspirer la définition du DIF-CDD pour assurer sa mise en place rapide.

238) 4 mois consécutifs ou non en CDD au cours des 12 derniers mois

D - Une ouverture inaboutie aux salariés en situation de transition professionnelle

Droits individuels, CIF comme DIF ne sont pas à proprement parler des droits personnels du fait même que leur exercice est conditionné par la présence du salarié au sein de l'entreprise. Cet ancrage statutaire qui en réserve le bénéfice aux seuls salariés en activité ne connaît que des aménagements limités, en dépit d'une dynamique récente.

Le CIF apparaît à cet égard comme particulièrement restrictif. Le lien avec l'entreprise n'est desserré que dans le cas du CIF- CDD, dont l'exercice est reporté sauf exception au terme du contrat de travail. Toutefois la convention du 18 janvier 2006 relative au retour à l'emploi, prise dans le cadre de l'assurance-chômage, a prévu que les demandeurs d'emploi qui ne remplissent pas les conditions de droit commun pour l'accès au CIF-CDD en raison d'un contrat trop court peuvent bénéficier de la prise en charge d'un congé individuel de formation spécifique, cofinancé par l'Unédic et par l'OPACIF auquel était rattaché son dernier employeur. Cette forme de portabilité reste toutefois extrêmement modeste et n'a pas été étendue au CIF-CDI.

Le DIF en revanche a innové en prévoyant dès l'origine la possibilité de mobiliser ce droit en cas de rupture du contrat de travail pour licenciement économique ou licenciement pour faute (à l'exception de la faute grave ou lourde)²³⁹, sans que l'employeur puisse s'y opposer, mais selon des modalités très strictement encadrées : le bénéfice du DIF doit en particulier être demandé pendant la période de préavis, même si la formation peut s'exécuter après celui-ci. Cette transférabilité limitée aux situations de licenciement a été élargie dans 35 branches professionnelles par des accords qui vont au-delà des dispositions de droit commun et qui prévoient fréquemment que le salarié changeant d'entreprise voit ses droits capitalisés repris, parfois intégralement, par l'entreprise qu'il rejoint.

Cette dynamique qui inscrit le DIF comme un dispositif clef pour faciliter par la formation les transitions professionnelles a été généralisée au niveau national interprofessionnel par l'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail. Ce dernier a prévu en effet qu'en cas de rupture du contrat de travail non consécutive à une faute lourde, les salariés peuvent mobiliser leur crédit d'heures capitalisé au titre du DIF afin d'abonder en cas de chômage le financement d'actions de formation, de bilans de compétence ou de validation des acquis de l'expérience

239) En cas de démission, le salarié peut également demander le bénéfice du DIF, mais dans des conditions plus restrictives.

prescrites par le service public de l'emploi. Si le salarié est directement recruté par une autre entreprise sans chômage interstitiel, il pourra également utiliser le solde de son DIF dans son entreprise d'accueil avec l'accord de cette dernière pendant les deux années suivant son embauche.

Cette portabilité du DIF apparaît très profondément novatrice. Elle le transforme de droit individuel dans le cadre d'une entreprise donnée en un droit personnel demeurant attaché au salarié au-delà de celle-ci, certes pour une période limitée, et à même d'être mobilisé pour faciliter son retour à l'emploi ou son intégration dans un nouveau contexte professionnel, dans une logique de formation tout au long de la vie susceptible de bénéficier à un nombre considérable de salariés : les bénéficiaires potentiels peuvent en effet être estimés à environ 1 500 000 personnes par an.

Les stipulations sur ce point de l'accord du 11 janvier 2008 n'ont cependant pas été reprises par la loi du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail qui en a retranscrit dans le code du travail les autres dispositions. Les salariés en transition ou en mobilité professionnelle ne peuvent de ce fait accéder à cet outil nouveau de sécurisation des parcours professionnels qui, il est vrai, viendrait encore renforcer les importantes difficultés de financement à terme rapproché du DIF²⁴⁰.

III - Des enjeux financiers considérables

A - Le CIF est particulièrement onéreux

Le CIF mobilise des financements importants : en 2007, le coût global du dispositif s'est élevé à 1 112,98 M€ dont 919,50 M€ au titre du CIF-CDI et 193,48 M€ pour le CIF-CDD²⁴¹. Ceux-ci reposent quasi-exclusivement sur les contributions obligatoires spécifiques des entreprises, à l'exception de subventions d'un volume modeste parfois apportées par d'autres institutions. Ils représentent une part significative, de 12,1 %, de leur effort financier total pour la formation professionnelle

240) Selon les estimations de la Cour, validées par les services du ministère chargé de l'emploi, les dépenses liées à ce dispositif s'élèveraient à près de 290 M€ par an dans l'hypothèse de 20 heures transférées par salarié et à 1,72 milliard € dans l'hypothèse du transfert d'un droit capitalisé de 120 heures.

241) Source : annexe au PLF 2009 sur la formation professionnelle.

continue de leurs salariés²⁴², alors même que les 46 347 bénéficiaires du CIF ne constituent qu'une part infime de ces derniers.

Ce coût considérable est certes d'abord lié aux particularités du dispositif : le CIF finance essentiellement, à hauteur de 66%, les rémunérations de salariés partis en formation de longue durée, seule 26% de la dépense étant consacrée à la couverture de frais pédagogiques. Mais son mode de gestion n'est pas en lui-même facteur d'efficacité.

La multiplicité des OPACIF et leur importance très inégale se traduisent par une grande dispersion des coûts de collecte de la contribution des entreprises et de gestion des dossiers, dans un contexte général d'aisance financière parfois importante : le FONGECIF-IDF a pu ainsi récemment procéder à l'acquisition de son siège social essentiellement par autofinancement et pour le complément par un emprunt qui a pu faire l'objet d'un remboursement rapide. La mission générale d'information et de conseil des salariés dans l'élaboration d'un projet professionnel, qui leur a été reconnue en 2003, a par ailleurs alourdi leur fonctionnement au détriment relatif de la prise en charge des formations : ainsi au FONGECIF-IDF, la très grande majorité des 120 salariés se consacre sous des formes diverses aux missions d'information, de documentation et de communication. Rapporté aux seuls bénéficiaires effectifs, il en résulte globalement un ratio de fonctionnement élevé qui atteint pour ce dernier organisme 2073 euros par CIF attribué et s'élève encore à 1203 euros, si on prend également en compte les accords de prise en charge de bilans de compétences.

La dispersion des collecteurs du CIF

- 26 OPCA exclusivement gestionnaires du CIF avec une compétence interprofessionnelle et régionale sont regroupés sous la dénomination de FONGECIF. Ils collectent près de 650 M€ Le FONGECIF Ile-de-France collecte à lui seul 30% de l'ensemble.

- 10 OPCA de branche dont le champ de compétences est national et professionnel. Leurs ressources se montent à 161,6 M€

- 5 associations pour la gestion des congés individuels de formation (AGECIF), compétents pour les personnels de certaines grandes entreprises essentiellement publiques qui collectent 40 M€

La collecte moyenne par OPACIF se monte à 20 M€ en 2007 et s'étage de 0,64M€ pour le FONGECIF Guadeloupe à 209 M€ pour le FONGECIF Ile de France.

²⁴²) 9,19 Md€, hors apprentissage et dépenses pour l'insertion professionnelle des jeunes, toutes dépenses et toutes tailles d'entreprises confondues (PLF 2009).

Eclaté entre de multiples organismes d'importance très variable, le système de gestion et de financement du CIF vient au total aggraver les inégalités de prise en charge déjà relevées liées à l'absence de priorités et de méthodes partagées dans le traitement des dossiers. Pour les organismes interprofessionnels régionaux que sont les FONGECIF, la collecte dépend du potentiel économique de chaque région qui n'est aucunement corrélé avec le besoin et la demande de formation. Pour les autres OPACIF, la collecte est davantage encore cloisonnée parce que située dans un cadre qui fait obstacle à toute forme de péréquation intersectorielle et autorise de ce fait une plus grande générosité dans l'acceptation des demandes et le niveau des prises en charge.

La dispersion considérable des OPACIF et l'absence d'une véritable mutualisation entre eux contribue de fait à renforcer un contingentement financier qu'impose en dépit des ressources importantes apportées par la contribution dédiée des entreprises la lourdeur même des prises en charge. La mutualisation en principe assurée depuis 2004 par le FUP ne joue en effet qu'à la marge. En raison de l'absence de fongibilité des ressources qui lui sont affectées - aucun transfert de financement n'est même possible entre CIF-CDI et CIF-CDD - et des règles très restrictives de redistribution dont il est doté qui ne l'autorisent qu'à couvrir des insuffisances constatées de trésorerie au rebours de toute action d'impulsion volontariste, le FUP n'a reversé aux OPACIF que des sommes plus que modestes -2,8 M€ en 2006²⁴³-, en forte régression même par rapport au dispositif antérieur de péréquation. Il thésaurisait cependant par ailleurs dans le même temps des sommes considérables qui ont atteint 343 M€ en 2006 et 434,9 M€ en 2007.

B - Le DIF n'apparaît pas soutenable financièrement à terme

La loi du 4 mai 2004 qui a notamment institué le DIF n'a été accompagnée d'aucune étude d'impact qui aurait permis de mesurer le coût prévisionnel de ce nouveau dispositif. Aucun système de suivi approprié n'a été non plus mis en place lors de sa création. Il en résulte une impossibilité de procéder à ce stade à une estimation complète des dépenses exposées au titre du DIF par ses différents financeurs.

243) Complétées par un versement de 23,3M€ au titre d'un accord avec l'Etat, spécifiquement destinés au financement non pas du CIF, mais des bilans de compétence et de la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Contrairement en effet au CIF, le DIF n'est pas assis sur une contribution spécifique, mais est financé soit par les OPCA qui assurent la prise en charge des dépenses pédagogiques exposées pour les publics et les actions prioritaires, soit directement par les entreprises par imputation sur le plan de formation pour les autres salariés et le reste des formations et, surtout, au titre de la rémunération maintenue pour les formations pendant le temps de travail ou du versement d'une allocation en cas de formation en dehors du temps de travail. Si les dépenses pédagogiques prises en charge par les OPCA sont précisément connues, ce n'est pas le cas des dépenses exposées pour le DIF par les entreprises qui ne sont qu'imparfaitement reprises dans la déclaration qu'elles sont tenues de faire aux services fiscaux sur les montants consacrés à la formation professionnelle de leurs salariés²⁴⁴.

Cette situation est d'autant plus anormale que l'enjeu financier de la montée en charge du DIF est majeur.

Certes, les sommes en cause apparaissent à ce stade relativement modestes : les seules dépenses pédagogiques liées au DIF ont pu être évaluées à 131 M€ pour 2006 sur la base d'un coût moyen par bénéficiaire de 711 euros. Le faible nombre de bénéficiaires et leur mobilisation d'un crédit d'heures encore peu important n'ont eu également à ce stade qu'un impact limité en termes de rémunération maintenue.

Mais le coût global deviendrait potentiellement impossible à soutenir à terme si l'ensemble des salariés éligibles utilisaient sur leur temps de travail leur DIF à hauteur du crédit dont ils bénéficient annuellement. Ce ne sont pas moins en effet de 12 millions environ de salariés en contrats à durée indéterminée qui compte tenu de leur ancienneté acquièrent chaque année un tel droit à formation. S'ils mobilisaient intégralement leur crédit de 20 heures, la dépense supplémentaire qui en résulterait s'élèverait, selon les estimations réalisées par la Cour et validées par les services du ministère chargé de l'emploi, à près de 13 milliards d'euros par an, répartie entre prise en charge de frais pédagogiques à hauteur de 8,5 milliards²⁴⁵ et couverture des rémunérations pendant le temps de formation à hauteur de 4,45 milliards.

244) Cf. rapport thématique sur « la formation professionnelle tout au long de la vie », p.107 sq.

245) 12,085 millions (salariés avec un an d'ancienneté) * 711 euros (coût moyen d'une formation) soit 12,95 milliards d'euros.

Ces montants représentent près de la moitié des dépenses annuelles nationales de formation professionnelle, de 27,1 milliards d'euros en 2007, et sont très largement supérieurs aux dépenses que les entreprises consacrent annuellement à la formation continue de leurs salariés, soit 9,4 milliards d'euros en 2007. L'effort des entreprises ferait ainsi largement plus que doubler.

Si tous les salariés du secteur privé capitalisaient leurs heures pour ne les utiliser comme ils en ont la possibilité qu'au bout de six ans, la charge potentielle cumulée pour les entreprises atteindrait 77 milliards d'euros.

Parallèlement, l'ouverture récente du DIF aux agents de la fonction publique fait également peser un risque considérable sur les finances publiques.

Le coût du DIF dans la fonction publique

Etendu successivement aux agents de la fonction publique de l'Etat (loi du 2 février 2007 et décret du 15 octobre 2007), puis de la fonction publique territoriale (loi du 19 février 2007 et décret du 26 décembre 2007), et en dernier lieu de la fonction publique hospitalière (décret du 21 août 2008), le DIF leur ouvre comme pour les salariés du secteur privé un crédit annuel de 20 heures de formation, capitalisable sur six ans, et mis en œuvre avec l'accord de l'employeur

Ce nouveau droit, qui vient compléter les dispositifs de formation traditionnels, se traduit, toutes choses égales par ailleurs, par le doublement potentiel de la durée moyenne annuelle de formation constatée dans les trois fonctions publiques, qui est de 19,8 heures. La dépense annuelle supplémentaire qui en résulterait après montée en charge, si la totalité des agents concernés en demandait le bénéfice, peut être estimée à 5,5 milliards d'euros, dont environ la moitié pour les fonctionnaires de l'Etat. La dépense de formation des administrations publiques serait ainsi multipliée par deux. En cas de report d'utilisation par tous les agents au terme des six ans de capitalisation, la charge cumulée s'élèverait à 33 milliards d'euros.

Ces estimations définissent certes un risque potentiel maximal : tous les salariés ne mobiliseront vraisemblablement pas leur DIF ou ne l'utiliseront que partiellement ; l'employeur pourra user de son pouvoir de refus pour chercher à réguler la dépense ; les coûts pédagogiques peuvent être notablement réduits ; surtout, de forts effets de substitution entre DIF et actions traditionnellement financées au titre du plan de formation sont à attendre en raison de l'imprécision de leurs frontières, certaines entreprises cherchant même d'ores et déjà à réaliser une fongibilité complète entre les financements consacrés à ces deux voies d'accès à la formation pour ne pas augmenter leur charge globale. Mais

en tout état de cause la montée en charge du DIF au cours des prochaines années ne pourra que se traduire par une augmentation considérable de l'effort des entreprises et des administrations.

Est clairement posée de ce fait la question de la soutenabilité financière à terme rapproché de ce nouveau droit, d'autant que selon diverses enquêtes les actifs concernés semblent privilégier son utilisation au terme de la période de capitalisation plutôt qu'au fil des six années d'acquisition.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Dispositifs à l'ancienneté contrastée, le premier remontant aux origines, le second constituant une innovation très récente, CIF et DIF illustrent, malgré certaines caractéristiques positives les difficultés récurrentes du système français de formation professionnelle à mettre en œuvre une stratégie coordonnée et efficace de formation tout au long de la vie. L'ouverture indifférenciée à la quasi-totalité de la population salariée de droits propres à formation mobilise des moyens considérables au bénéfice d'un nombre très réduit de bénéficiaires sans véritablement remédier comme espéré aux inégalités de formation. Le public le plus fragile, celui des salariés pas ou peu formés ou des titulaires de contrats à durée déterminée, au statut le plus précaire, qui a le plus besoin d'un accès à la formation, n'est pas celui sur qui se concentre l'effort, au rebours de l'objectif prioritaire de sécurisation de leurs parcours professionnels. L'absence d'articulation des dispositifs, leurs priorités imprécises, leur ouverture plus que limitée aux salariés en transition professionnelle, le cloisonnement des organismes gestionnaires du CIF, l'insuffisance de leur mutualisation financière expliquent un tel constat d'échec.

Mais au-delà même de ce dernier, le risque considérable que fait peser à brève échéance sur le système de financement de la formation professionnelle continue et sur les finances publiques la montée en charge du DIF appelle une réorientation profonde et immédiate de ces dispositifs, sauf à accepter de laisser s'accumuler des droits à formation dont le financement se révélera rapidement insupportables, avec toutes les conséquences désastreuses qui pourraient en résulter sur le plan social et économique.

Dans un contexte de réforme de la formation professionnelle et dans le prolongement des préconisations de ses travaux antérieurs, la Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

1) Recentrer sans délai et très fortement le DIF, en revenant sur le principe d'une ouverture généralisée qui creuse les inégalités de formation plus qu'elle ne les corrige, et en le réservant exclusivement

aux seuls publics les plus fragiles pour des formations permettant effectivement de sécuriser leurs parcours professionnel : salariés qui n'ont pas bénéficié d'une formation initiale débouchant sur une qualification, salariés des PME et TPE, séniors... ;

2) Dédier au financement du DIF ainsi recentré une fraction de la contribution acquittée par les entreprises au titre du CIF, dans une logique de sécurisation et de mutualisation ;

2) Articuler étroitement CIF et DIF selon une logique de droit différé à la formation pour les publics fragiles en situation de reconversion ou de mobilité professionnelle, en rendant obligatoire la mobilisation du DIF en cas de demande de CIF, et en mettant en place une portabilité limitée du CIF en cas de transition professionnelle, selon des modalités analogues à celles prévues pour le DIF par l'accord du 11 janvier 2008 ;

3) Fusionner les dispositifs du CIF-CDD et du DIF-CDD, en majorant la contribution des entreprises au CIF-CDD, pour élargir sans nouveaux délais les possibilités d'accès à une formation des titulaires des contrats à durée déterminée ;

4) Reconfigurer le réseau des OPACIF en centralisant l'ensemble de la collecte au sein d'un organisme à caractère national et interprofessionnel permettant une mutualisation complète des financements dédiés au CIF, en supprimant les AGECEF et collecteurs spécifiques, et en confiant aux seuls FONGECIF régionaux une mission d'instruction des demandes selon des priorités, des critères et des niveaux de prise en charge harmonisés ;

5) Mettre plus largement en place un système de mutualisation effectif des fonds de la formation professionnelle sur le plan national, notamment en permettant la fongibilité des réserves du FUP au profit du financement de parcours de formation pour les salariés prioritaires, et par la création de « fonds régionaux pour la formation tout au long de la vie » au niveau régional.

A défaut d'une réarticulation d'ensemble, profonde et rapide, la suppression du CIF s'imposerait. Les financements généreux qui lui sont consacrés au profit seulement de quelques uns pourraient alors être redéployés au bénéfice de ceux, trop nombreux, qui restent encore exclus de tout accès à la formation.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI**

A l'issue de ses investigations, la Cour a souhaité que les dispositifs du congé individuel de formation et du droit individuel à la formation n'apportent qu'une contribution incomplète à la correction des inégalités d'accès à la formation professionnelle continue et à la sécurisation des parcours professionnels en raison notamment de leur absence de complémentarité, d'un faible nombre de bénéficiaires et de leur absence de ciblage sur les publics les plus fragiles.

D'une manière générale, je souscris aux observations de la Cour. Ainsi que j'ai pu l'indiquer dans le document d'orientation sur la réforme de la formation professionnelle adressé aux partenaires sociaux, le marché du travail a connu ces dernières années de profondes évolutions du fait notamment de l'accélération des mutations économiques. L'efficacité du système de formation professionnelle revêt de ce fait un enjeu considérable pour les individus, salariés comme demandeurs d'emploi, dans une logique d'évolution et d'adaptation des compétences, de renforcement des qualifications et de sécurisation des parcours professionnels.

La réforme de notre système de formation professionnelle est apparue comme une priorité pour le Gouvernement et les partenaires sociaux ont été invités à négocier à ce sujet. Il s'agit notamment de rendre l'individu acteur de son parcours professionnel en faisant évoluer le congé individuel de formation et le droit individuel à la formation et en favorisant une meilleure allocation des moyens existants de façon à ce que ces dispositifs contribuent plus efficacement à la sécurisation des parcours professionnels.

Au regard des recommandations de la Cour, il est notamment prévu l'instauration d'un fonds de sécurisation des parcours professionnels afin de mieux orienter et cibler l'effort de formation vers les publics qui en ont le plus besoin. La forme de ce fonds et ses modalités de fonctionnement devront être envisagées en concertation avec les partenaires sociaux qui sont en cours de négociation, de même que l'articulation entre le niveau national et le niveau régional.

Il est également envisagé, ainsi que le recommande la Cour, de reconfigurer le réseau des organismes paritaires du congé individuel de formation en centralisant l'ensemble de la collecte au sein d'un organisme à caractère national et interprofessionnel. De la même manière, il est aussi envisagé de fusionner les dispositifs du congé individuel de formation et du droit individuel à la formation pour les salariés sous contrat à durée déterminée.

En revanche, en ce qui concerne les salariés sous contrat à durée indéterminée, il m'apparaît que l'articulation du droit individuel à la formation peut être envisagée avec d'autres dispositifs que celui du congé de formation tel que le plan de formation, de telle sorte que les ressources des fonds mutualisés de la professionnalisation soient recentrées sur des formations qualifiantes en direction notamment des personnes les plus vulnérables.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

J'ai pris connaissance avec le plus grand intérêt de l'insertion de la Cour des comptes « Les dispositifs de formation à l'initiative des salariés », ainsi que de l'ensemble des travaux déjà menés par la Cour des comptes sur les dispositifs de formation professionnelle au cours de l'année 2008, particulièrement dans le cadre de son rapport public thématique consacré à la formation professionnelle tout au long de la vie.

Concernant plus particulièrement le congé individuel de formation (CIF) et le droit individuel à la formation (DIF), qui font l'objet du projet d'insertion, je partage pleinement le constat de la Cour d'un cloisonnement important des dispositifs entre eux, mais aussi d'un cloisonnement du système de financement. Le très grand nombre d'organismes collecteurs, leur hétérogénéité (leur plus ou moins grande spécialisation, mais aussi leur plus ou moins grande générosité), l'absence de pilotage unifié et de règles de gestion communes expliquent sans doute en partie les résultats très mitigés obtenus par ces dispositifs. La Cour le souligne à juste titre en pointant le faible nombre de bénéficiaires et le peu d'impact de ces mécanismes de formation dans la réduction des inégalités comme dans la sécurisation des parcours professionnels.

Concernant les risques financiers attachés au DIF, j'avais déjà eu l'occasion de faire part de mes remarques concernant les projections chiffrées réalisées par la Cour des comptes, dans le cadre du rapport adressé, en juin dernier, à la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale, sur le DIF. La Cour présente désormais ces chiffres (13 Md€ de dépenses potentielles dans la sphère privée, 5,5 Md€ de dépenses potentielles dans la fonction publique), dans son projet d'insertion, comme un « risque potentiel maximal », ce qui me semble plus conforme à la réalité. Je constate par ailleurs qu'elle mentionne les réserves importantes que j'avais formulées sur la possibilité de voir un tel risque se réaliser, puisque ces estimations se fondent sur trois hypothèses, selon lesquelles tous les salariés concernés demanderaient à bénéficier du DIF, que l'ensemble des demandes soient satisfaites et qu'elles viennent strictement s'ajouter aux actions de formation déjà existantes.

Je partage enfin la plupart des recommandations de la Cour, qui vont dans le sens d'un recentrage des dispositifs de la formation professionnelle vers les publics les plus fragiles et une mutualisation renforcée des financements qui y sont consacrés. Plus généralement, l'analyse de la Cour, qui rejoint celle de récents rapports sur le sujet de la formation professionnelle, renforce encore le caractère indispensable et urgent d'une réforme d'ampleur de la formation professionnelle.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE ET DU VICE-PRÉSIDENT DU FONDS UNIQUE DE PÉRÉQUATION

1/ Les dispositifs

La Cour souligne « l'absence de complémentarité des dispositifs (CIF et DIF), le faible nombre de bénéficiaires, leur absence de ciblage sur les publics les plus fragiles. Pour autant, sur un plan financier, ils se révèlent, et tout particulièrement le DIF, particulièrement lourds d'enjeux faisant peser des risques considérables sur le financement du système de formation professionnelle ».

Il s'agit effectivement de deux dispositifs bien distincts :

- Le CIF, dans sa conception actuelle, repose sur une initiative individuelle du salarié et sur un parcours individuel de celui-ci, financé par une contribution collective des employeurs.

- Le DIF est aussi à l'initiative du salarié, mais suppose l'acceptation de l'employeur qui en supporte le financement, soit dans le cadre du plan de formation, soit dans le cadre de la professionnalisation.

Si ces deux dispositifs reposent sur des initiatives individuelles, ils n'ont pas été conçus pour être complémentaires, et ils ne répondent pas aux mêmes situations ni aux mêmes objectifs. Le DIF (120 heures maximum) permet surtout de combler une lacune ou d'acquérir une connaissance supplémentaire dans une discipline. Le CIF, d'une durée beaucoup plus longue est souvent utilisé pour se reconvertir ou pour une évolution professionnelle. Comme il s'agit de formations longues (754 heures en moyenne pour le CIF CDI en 2007 – Annexe Formation Professionnelle au PLF 2009) qui doivent correspondre à de véritables projets professionnels, elles ne peuvent bénéficier à de très nombreux salariés, en tout cas pas dans les mêmes proportions que celles qui s'inscrivent dans le plan formation et dont la durée moyenne avoisine les 30 heures par an pour les salariés qui en bénéficient (Annexe au PLF 2009).

Si par définition le CIF n'est pas ciblé et concerne bien tous les salariés, les FONGECIF ont été amenés à mettre en place des critères de prise en charge et à définir annuellement des priorités. Cette faculté que leur confère la réglementation leur a permis de favoriser des demandes émanant en majorité d'ouvriers et employés (à 80 % en 2007) et à favoriser les publics ayant des niveaux de formation VI, V et IV (qui représentent 61 % des bénéficiaires). S'il ne peut à lui seul modifier totalement la donne, le CIF contribue donc bien à réduire en partie les inégalités d'accès à la formation.

Le CIF CDD quant à lui ne cesse de progresser pour, en 2007, atteindre 7 941 bénéficiaires, soit 17 % de l'ensemble des dossiers CIF de l'année 2007 (46 347 bénéficiaires dont 7 941 au titre du CIF CDD et 38 406 au titre du CIF CDI). Il s'agit là de salariés fragilisés ; le réseau des OPACIF démontre ainsi sa capacité et sa volonté de s'occuper des publics les plus éloignés d'un emploi stable.

2/ Les enjeux financiers

Quelques précisions sur les chiffres :

La Cour note qu'en 2007, selon l'annexe formation professionnelle au PLF 2009, le coût global du dispositif CIF s'est élevé à 1 112,98 M€ dont 919,50 M€ pour le CIF CDI et 193,48 M€ pour le CIF CDD.

*Il s'agit là de **charges comptabilisées sur l'année 2007**, dont une bonne part trouve son origine antérieurement à l'année 2007.*

Si nous raisonnons en terme d'engagements pris sur l'année, ils s'élèvent en 2007 à 882 M€ sur le CIF CDI, et à 178 M€ sur le CIF CDD.

Il est noté en titre du paragraphe A « Le CIF est particulièrement onéreux ». Le CIF est « onéreux » car il s'agit d'une formation longue, mais quand on considère le coût horaire moyen d'un CIF (28 € de l'heure pour un CIF CDI et 27 € de l'heure pour un CIF CDD), il est inférieur au coût horaire moyen d'un stagiaire dans le cadre du plan de formation pour les entreprises de plus de 10 salariés (31 € de l'heure – Annexe Formation Professionnelle au projet de loi de Finances 2009). Certes le nombre de bénéficiaires peut paraître « infime » par rapport à l'ensemble de la population salariée. Cependant, compte tenu du fait qu'il s'agit de formations longues, qui ne sont mobilisées en général qu'une fois dans une vie professionnelle, il faudrait apprécier le nombre de bénéficiaires sur 40 ans afin d'avoir une vision plus conforme. Sur la base de 40 000 bénéficiaires annuels sur 40 ans, nous obtenons 1 600 000 bénéficiaires. Nous ferons également observer que la durée moyenne d'un CIF est de 754 heures (CIF CDI Annexe Formation Professionnelle au PLF 2009). La durée moyenne des stages dans le cadre du plan de formation est de 30 heures, soit à peine 4 % de la durée d'un CIF.

Sur le nombre de collecteurs : c'est l'Etat qui agréé les collecteurs, et le FUP ne peut endosser la responsabilité de la « dispersion » des collecteurs. Nous remarquerons cependant que les FONGECIF ont un ancrage territorial qui leur permet de s'adapter aux spécificités régionales et aussi de réagir rapidement aux sollicitations du terrain (nous le constatons actuellement avec la multiplication des faillites d'entreprises). Cet ancrage territorial semble d'ailleurs correspondre aux recommandations de certains rapports (Rapport « Carle » par exemple), enjoignant aux OPCA et OPACIF de travailler au plus près du terrain et au plus près des individus.

Sur la collecte moyenne : Elle n'est pas calculée par CIF mais par OPACIF. Elle est bien égale par OPACIF à 20 M€, avec une grande disparité que souligne la Cour, entre les plus petites collectes (0,640 M€ collectés par la Guyane en 2007) et les plus importantes (209 M€ collectés par le FONGECIF Ile de France, au lieu de 206 M€ comme indiqué par le rapport). Cette disparité n'est pas de la responsabilité du FUP puisqu'elle découle de l'organisation même qui a été mise en place : un FONGECIF par région. Les moyens des FONGECIF sont donc corrélés au nombre de salariés que comporte la région.

Le taux d'accès au CIF ne nous permet pas d'affirmer que les régions les plus fortes en termes de salariés soient celles où le taux d'accès au CIF soit le meilleur : Selon le rapport IGAS RM2008-002A du 14 mars 2008, le taux d'accès au CIF est de 0,19 % en Ile de France et de 0,48 % en Guyane.

La mutualisation :

Pas de véritable mutualisation entre OPACIF. Il est vrai que si la mutualisation ne devait s'effectuer qu'entre OPACIF, ces derniers en bénéficieraient peu : en 2006, les excédents reversés par les OPACIF représentaient 10 M€, et 18 M€ en 2007. Il y a bien cependant une péréquation qui s'exerce au bénéfice des OPACIF :

En 2006, les OPACIF ont perçu 2,8 M€ de fonds réservés et 23,3 M€ au titre de l'accord Etat CPNFP (prise en charge des bilans et VAE, soit au total 26,1 M€). Cette somme prouve que la péréquation s'est plutôt exercée des OPCA en direction des OPACIF.

En 2007, les OPACIF ont perçu 3,4 M€ de fonds réservés et 53,5 M€ pour prendre en charge bilans de compétence et VAE, soit 56,9 M€ au total, soit là encore une somme bien plus importante que les seuls excédents versés par les OPACIF.

En 2006 et en 2007, les OPACIF ont donc bien bénéficié d'une réelle mutualisation des fonds non utilisés par les OPCA sur la professionnalisation. Et nous avons poursuivi en 2008, puisque les sommes affectées par le Conseil d'administration du FUP au titre des fonds réservés pour les OPACIF représentent un total de 89 M€ pour les seuls CDI.

La fongibilité :

Les sommes gérées par les dispositifs CDD et CDI ne sont pas fongibles. Elles ne sont d'ailleurs pas du tout du même niveau puisque le taux de contribution dû au titre du CIF CDD est 5 fois plus important que le taux du CIF CDI. Cette non fongibilité constitue la garantie que les sommes destinées au CDD sont bien utilisées au bénéfice des CDD, donc des salariés plus fragilisés que les CDI.

Par ailleurs les excédents non utilisés par les CDD remontent au FUP, en quantité de plus en plus faibles, et bénéficient à l'ensemble des OPACIF sur l'ensemble des dispositifs (cf. chapitre sur la mutualisation).

La trésorerie du FUP :

Nous rappellerons tout d'abord que les sommes dont dispose le FUP proviennent à 95 % des excédents dégagés par la professionnalisation, ainsi que de la contribution versée par les OPCA (5 % de la contribution légale au titre de la professionnalisation). Les excédents sur ce dispositif étaient très importants en 2005 et 2006, date de démarrage du dispositif. Ils sont en forte baisse. Ainsi les OPCA qui avaient versé 220 M€ en 2007, au titre des excédents, ont versé 115 M€ en 2008 au titre des mêmes excédents. Ils verseront moins en 2009. Par contre, leurs demandes de couverture d'engagements sont en forte hausse. Elles ont doublé entre 2007 et 2008 passant de 150 M€ à 300 M€. Il s'agit là de demandes qui devront être ajustées selon les réalisations en fin d'année.

La trésorerie du FUP est importante, mais il faut mettre en face les engagements du FUP :

- 343 M€ en trésorerie au 31 décembre 2006, et 239,3 M€ d'engagements actés et notifiés aux organismes.

- 434,9 M€ en trésorerie au 31 décembre 2007, et 297,7 M€ d'engagements actés et notifiés aux organismes.

- Au 31 décembre 2008, la trésorerie du FUP ne lui permettra pas de faire face à la totalité de ses engagements. La trésorerie est en effet estimée à 303,1 M€ au 31 décembre 2008, et le montant des engagements est estimé à 469,1 M€.

Le verbe « thésauriser » employé par la Cour (page 4, avant dernière ligne du 2^e §) laisse supposer que le FUP accumulerait de la trésorerie. En fait, le FUP ne dispose pas d'excédents. Le FUP ne gère que des fonds dédiés en instance de règlement et actuellement les fonds dont il dispose ne lui permettraient pas, s'il devait arrêter son activité au 31 décembre de l'année en cours, de répondre à la totalité de ses engagements, compte tenu notamment des prélèvements très importants opérés par l'Etat : 175 M€ en 2007, 200 M€ en 2008.

Sur l'ensemble du dispositif :

« Le CIF a démontré, au cours des trente dernières années son utilité sociale et son apport essentiel dans le fonctionnement de l'ascenseur social. C'est également un outil utile à la construction d'un projet de création et de reprise d'entreprise » (Rapport IGAS, page 33).

En accompagnant les salariés dans leur recherche d'évolution professionnelle, en sécurisant les transitions professionnelles, les FONGECIF font la démonstration de la pertinence de cet outil au quotidien dans les régions, au plus près des salariés.

Bien conscients des avantages, mais aussi des contraintes, d'une organisation territoriale efficiente, le FUP et les FONGECIF ont entrepris en 2008 une démarche qui doit les conduire à une plus grande homogénéité d'action et une meilleure lisibilité pour les salariés et les entreprises dès l'exercice 2009.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DE GESTION DU
CONGÉ INDIVIDUEL FORMATION
DES PERSONNELS DES INDUSTRIES ÉLECTRIQUE ET GAZIÈRE
(AGECIF-IEG)**

Notre association a été auditionnée le 27 octobre dernier devant la 5^{ème} chambre dans le cadre d'un contrôle de sa gestion par la Cour des Comptes. Nous avons fourni à cette occasion, outre les éclairages oraux lors de l'audition proprement dite, deux documents écrits. Le premier traitait directement des questions qui nous étaient posées dans le rapport d'observations provisoires et le second faisait état de nos nombreuses observations sur le contenu du relevé d'observations provisoires de la Cour des Comptes relatif à ce contrôle.

De nombreux éléments inclus dans ces documents répondent, corrigent et/ou contredisent directement certaines observations de la Cour contenues dans les extraits du rapport « Les dispositifs de formation à l'initiative des salariés » que vous nous avez transmis.

Tout en reconnaissant la pertinence de certaines questions soulevées, nous considérons que les observations concernant les OPACIF et plus précisément l'AGECIF IEG :

- portent sur des considérations de gestion qui, selon nous, sont très souvent non fondées,

- auraient du intégrer au moins quelques éléments de nos précédentes réponses à la Cour afin d'apprécier au mieux la valeur ajoutée de notre organisme dans le contexte légal actuel et pour le profil particulier des salariés dans notre périmètre d'action.

1. Des considérations de gestion non fondées pour l'AGECIF IEG

Priorités et gestion des refus

Nous contestons l'interprétation faite par la Cour, en page 3 dans la partie « II B– Des résultats très imparfaits », de la gestion par notre association des demandes de prises en charges de CIF à travers la définition de nos priorités et la gestion des refus.

En effet, en application de l'article R 6322-12 du Code du travail, nous définissons tous les ans des priorités (public à bas niveau de qualification -file PA-, ouverture à la culture et à la vie sociale -file PB-, bilans de compétences et VAE ainsi que des demandes non prioritaires -file PC-). Nous faisons figurer dans ce document, disponible pour les salariés et les employeurs, y compris la part de notre collecte affectée pour chacune de ses files. Bien entendu ces priorités respectent les articles R 6322-22 et 23 définissant les règles à respecter en terme de répartition.

L'AGECIF IEG, à travers ses priorités, a fait clairement le choix de financer le plus de demandes possibles pour tous les niveaux de qualification, quitte à générer un peu d'attente pour certains demandeurs. Que la Cour veuille bien noter tout de même qu'une part très significative de notre budget, 37%, est affectée à :

« des agents dont le niveau de formation est inférieur ou égal au niveau IV pour suivre une formation ou à un cursus conduisant à un diplôme ou à un titre homologué, à l'exception des formations à caractère sportif » (chapitre II – 2 .1 de nos priorités)

D'autre part dans ce même document annuel, nous rappelons les conditions de refus de prise en charge car nous n'acceptons pas toutes les formations contrairement à ce qui est affirmé par la Cour. Les raisons de refus, conformément à l'article L6322-31 du Code du travail, sont les suivantes :

- Si la demande du salarié n'est pas susceptible de se rattacher à une formation telle que définit par le Code du travail (organisme de formation non-agréé ou exclusions explicitement rappelées en paragraphe 9.6 du document « priorités 2008 » qui a été communiqué à la Cour)*
- Si toutes les demandes ne peuvent être satisfaites simultanément pour des raisons budgétaires.*

Spécificité de l'AGECIF IEG et « dépendance aux entreprises adhérentes »

L'existence de l'AGECIF IEG repose sur le fait qu'elle soit hors du champ d'application de l'ANI (Article R6332-6 et 10 du Code du travail), ce qui justifie la dérogation accordée en particulier au seuil de collecte actuellement défini par la loi.

Nous contestons la position de la Cour sur la question de la dépendance de notre association avec les entreprises adhérentes. De manière factuelle, nous avons montré lors de l'audition que cette dépendance n'est en aucun cas prouvée et ne citerons ici que les éléments principaux de notre réponse.

- 1. Notre Conseil d'Administration est paritaire et donc composé à part égal de représentants des salariés et des employeurs. Pour assurer leur mission de collecteurs des fonds de la formation professionnelle, les OPCA et les OPACIF doivent obligatoirement être paritaires dans la gestion des fonds avec le conseil d'administration (Article L6332-1 du Code du travail). Il s'agit donc d'une obligation légale.*
- 2. Aucun Procès-verbal ne permet d'accréditer la thèse de cette dépendance alors même que, et vous en conviendrez, seul le CA détermine les choix politiques de notre organisme.*
- 3. Si le personnel de l'association est bien mis à disposition par certaines entreprises de la branche, il n'en demeure pas moins qu'il est choisi par les administrateurs après un appel à candidature dans la bourse de l'emploi de la branche et qu'une convention tripartite officielle est signée entre les parties. Ceci a pour finalité de permettre au personnel de l'AGECIF IEG un parcours professionnel que ne peut offrir une structure de notre taille.*
- 4. La responsabilité « managériale » sur le personnel de l'AGECIF IEG est assurée par le Président de l'association, en liaison avec la cadre administrative de l'association pour les gestionnaires, sans aucune intervention de la part des entreprises en particulier pour les entretiens d'évaluation, l'évolution des rémunérations et la gestion des congés.*
- 5. Les salaires et charges du personnel sont intégralement supportés par l'AGECIF IEG*

Par ailleurs, nous ne pouvons souscrire à l'avis de la Cour soulignant « nos nombreuses faiblesses de gestion et notre fonctionnement largement autarcique ». Nous avons démontré lors de notre audition et dans les documents remis en support, que cet avis n'est étayé par aucun fait avéré et s'appuie de nombreuses fois sur des méconnaissances légales (exemple de l'observation concernant le bilan de formation des entreprises adhérentes par exemple) ou des confusions de la part de la Cour des Comptes (confusion entre les rémunérations des salariés partis en CIF à rembourser aux entreprises et le coût des salaires et charges du personnel de l'AGECIF par exemple). Nous ne comprenons également pas en quoi notre fonctionnement est autarcique, ni à quelle obligation légale la Cour se réfère, nous tentons de gérer au mieux les CIF des salariés qui sont dans notre périmètre de gestion en conformité avec l'agrément qui nous a été donné par la puissance publique et dans le strict respect des contraintes légales.

« Des financements qui seraient trop généreux »

La Cour nous reproche de financer des « cursus pluriannuels exceptionnellement longs bien que le code du travail fixe une durée en principe maximale, sauf accord particulier, d'une année ou de 1200 heures de formation ». Si la durée prévue au code du travail ne doit pas excéder un an à temps plein ou 1200 heures, le même article L 6322-12 prévoit également que « Ces dispositions ne font pas obstacle à la conclusion d'accords stipulant des durées plus longues pour les congés ». Nous sommes donc plus favorables que le droit du travail, ainsi que cela est explicitement prévu et autorisé.

Les raisons sont à chercher en particulier dans la structure CSP de la population que nous gérons, qui est composée à 77% de cadres et techniciens contre seulement 33% dans la population active, donc avec un niveau de formation initiale plus élevé et un coût horaire en terme de rémunération nettement supérieur. On sait par ailleurs que, dans le coût global d'une formation, c'est la partie rémunération qui pèse le plus, celle liée aux frais pédagogiques et annexes restant marginale. Enfin il nous semble devoir indiquer à la Cour que si certaines formations sont particulièrement longues, c'est que la part budgétaire consacrée aux salariés ayant un faible niveau de qualification est de 37% et que, en conséquence, ces formations induisent des durées plus longues.

Nous tenons également à rappeler que pour les dossiers pluriannuels, une demande de renouvellement accompagnée de la justification de passage dans l'année supérieure doit être validée tous les ans par notre Conseil d'administration, en cas d'échec ou de manquement à cette procédure, à l'initiative du salarié, dans les délais prévus, le financement est immédiatement suspendu.

Pour illustrer son propos sur notre « générosité », la Cour fait référence à « une formation aux arts et plastiques de 4.431 heures, six fois supérieure à la durée moyenne constatée sur le plan national ». Outre la pertinence de la comparaison qui reste à démontrer, une moyenne identique pouvant recouvrir des situations très diverses en terme d'écart type, cette formation constitue un cas exceptionnel ne représentant que 1% de la durée totale de formation financée dans l'exercice considéré. L'intitulé exact de la formation, que la Cour a un peu trop condensé, est « arts plastiques graphiques pédagogie associée » visant à obtenir une compétence de pédagogue dans ce domaine et lié à un projet associatif du salarié concerné qui doit prochainement partir en inactivité. Nous rappelons d'autre part à la Cour qu'il est interdit à un COPACIF de refuser une demande de financement pour une raison autre que celles mentionnées à l'Article L6322-31 du Code du travail.

« Des critères peu rigoureux »

La Cour prend prétexte de la prise en charge de formations telles que techniques graphiques et communication visuelle, bureautique (Word, Excel, ...), professeur de yoga, etc., pour considérer nos critères d'attribution comme peu rigoureux.

Hormis le fait que ces formations (yoga, pilote d'avion, professeur de danse pour couple, moniteur de croisière, accompagnateur de tourisme équestre) démontrent bien le fait qu'il n'y a pas dépendance aux entreprises du secteur électrique et gazier, (voir plus haut) nous nous permettons de renvoyer la Cour aux textes légaux traitant de l'attribution des CIF en lui précisant que nous ne contrevenons en rien à la législation actuelle, mais qu'au contraire nous sommes garants de leur pleine et entière application. En effet de nombreux OPACIF limitent leur champ d'action aux deux premiers volets du CIF en violation de l'article L6322-31 du Code du travail, même si la motivation principale des salariés dont nous finançons les formations reste majoritairement professionnelle nous appliquons strictement la loi en acceptant toutes les formations répondant à la définition légale du CIF. Si la législation devait évoluer nous adapterions nos priorités et nos pratiques en conséquence, bien entendu.

Sixième Partie Livre III Titre II Chapitre 2 Section 1 « congé individuel de formation » Art L6322-1 du Code du travail

Le congé individuel de formation a pour objet de permettre à tout salarié, au cours de sa vie professionnelle, de suivre à son initiative et à titre individuel, des actions de formation, indépendamment de sa participation aux stages compris, le cas échéant, dans le plan de formation de l'entreprise dans laquelle il exerce son activité.

Ces actions de formation doivent permettre au salarié :

1° D'accéder à un niveau supérieur de qualification ;

2° De changer d'activité ou de profession ;

3° De s'ouvrir plus largement à la culture, à la vie sociale et à l'exercice des responsabilités associatives bénévoles.

Par ailleurs, il nous est reproché que « ces formations ne bénéficient dans les faits qu'aux agents statutaires : un seul salarié en contrat à durée déterminée a bénéficié d'un CIF en 2006. »

Nous contestons ce point et précisons à la Cour que tous les salariés en CDI, statutaires ou non, sont susceptibles d'être financés par l'AGECIF IEG et la nature du contrat de travail n'est en rien un critère discriminatoire.

Concernant les salariés en CDD, si nous n'avons financé qu'une seule formation de salarié en CDD en 2006, c'est que nous n'avons reçu qu'une seule demande en 2006. Comme le prévoit la législation, le solde du budget

CDD a été reversé au FUP, permettant ainsi une mutualisation des fonds vers des secteurs où la demande serait plus grande et nous contribuons ainsi à l'effort pour cette population particulière.

2. La valeur ajoutée de l'AGECIF IEG

En conclusion de notre réponse, nous ajouterons juste quelques données que la Cour n'a pas cru devoir mettre en avant ou qui n'étaient pas encore disponible au moment de notre audition et souhaitons ainsi apporter notre modeste éclairage à la réflexion en cours sur la formation professionnelle.

Afin de montrer l'efficacité du système mis en place à l'AGECIF IEG, et au-delà de cela, mieux cerner les effets du CIF sur la population des IEG partie en CIF, quelques données issues de l'enquête « Devenir 2006 » portant sur les salariés partis en CIF entre 1999 et 2006 dont nous venons d'avoir les résultats :

- 91% des salariés ayant passé un examen dans le cadre de leur CIF l'ont réussi.

- 66% ont réussi un examen d'un niveau de qualification supérieur au niveau possédé avant le CIF (73% pour les agents d'exécution, 72% pour les agents de maîtrise et 20% chez les cadres)

Tous CIF confondus (y compris ceux touchant à la vie culturelle et associative) 36% des salariés partis en CIF possèdent un niveau d'études supérieur après le CIF. Certes les volumes restent modestes, comme le note la Cour des comptes, mais l'efficacité est au rendez-vous.

1 salarié sur 4 ayant effectué un CIF a changé de collègue (pour le collègue exécution le taux approche 1 sur 2) sous l'action reconnue du CIF, donc non seulement la qualification est obtenue mais elle trouve une concrétisation en terme de reconnaissance.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT ET DU VICE-PRÉSIDENT DU FONDS DE GESTION DU CONGÉ INDIVIDUEL DE FORMATION (FONGECIF) – ILE-DE-FRANCE

*Le Fongecif Île-de-France **accueille avec une grande attention** les remarques de la Cour des Comptes dans son rapport public annuel concernant le dispositif de financement de formation continue qu'il gère. Le Fongecif Île-de-France **se fera l'écho des préoccupations** exprimées par la Cour **auprès des instances compétentes** pour faire évoluer, en tant que de besoin, les missions qui sont les siennes, voulues par le législateur depuis 1983, régulièrement confirmées et renforcées depuis.*

*Le Fongecif Île-de-France souhaite **apporter à la Cour quelques précisions utiles** au débat auquel elle contribue par son rapport annuel. Ces précisions sont de nature à faire une claire distinction entre ce qui relève de la qualité de la gestion du Fongecif Île-de-France, saluée par le rapport particulier qui lui a été consacré par la 5^e chambre de la Cour des comptes en 2008, et les dispositions qui relèvent par nature du système de formation continue dont le Fongecif Île-de-France n'est qu'un des acteurs et dont il ne peut être tenu responsable pour l'ensemble des insuffisances. Le Fongecif Île-de-France saisit ainsi l'occasion qui lui est donnée par le rapport annuel pour apporter une **contribution factuelle et objective** se fondant notamment sur le ROP de la 5^e chambre qui dresse un bilan particulièrement satisfaisant de la gestion du Fongecif Île-de-France tout en soulevant des questions de fond relevant de la responsabilité des autorités compétentes.*

Les dispositifs de formation à l'initiative des salariés : le Fongecif est et demeure l'unique outil de la 2^e chance pour les salariés actifs

« Le CIF a démontré, au cours des trente dernières années, son utilité sociale et son apport essentiel dans le fonctionnement de « l'ascenseur social. C'est également un outil utile à la construction d'un projet de création et de reprise d'entreprise. » (Rapport de l'IGAS sur l'Évaluation du service rendu par les organismes collecteurs agréés, mars 2008).

Créé en 1983 pour gérer le CIF, le Fongecif a été voulu par les partenaires sociaux et les pouvoirs publics comme un outil interprofessionnel et régional de financement des projets de reconversion et de qualification des salariés. Il tient sa place unique dans le dispositif parce qu'il est activé à l'initiative du salarié et qu'il finance des projets de long terme nécessitant des formations longues et qualifiantes, donnant ainsi tout son sens à la notion même de mobilité choisie. En 2004, ces mêmes partenaires sociaux et pouvoirs publics ont confié aux Fongecif une mission d'accompagnement, complémentaire des missions d'information, de conseil, d'accréditation des centres de bilan de compétences, de collecte des fonds et de financement, partant d'un consensus général sur son caractère indispensable comme condition de réussite des projets individuels. Par conséquent, les coûts de l'accompagnement ne peuvent nullement entrer dans le calcul du ratio des frais de gestion des dossiers, contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport de la Cour.

Depuis 1983, le Fongecif Île-de-France travaille dans le sens de la responsabilisation des salariés pour les rendre acteurs de leur vie professionnelle, en leur permettant de se qualifier et d'accéder ainsi à de nouveaux métiers, de nouveaux emplois et de nouvelles responsabilités. Il s'agit d'un travail de fond, inscrit dans le moyen terme, anticipant les évolutions du marché du travail et les besoins des bassins d'emploi.

À ce titre, le CIF n'est pas le DIF. La comparaison fait apparaître une importante différence de nature : le CIF est un investissement sur le long terme dans une optique de modification structurante de la trajectoire

professionnelle ; le DIF permet lui une adaptation de court terme, avec des formations de courte durée, non qualifiantes en lien le plus souvent avec les besoins de l'emploi occupé. Comme le souligne le document d'orientation du gouvernement sur la réforme de la formation publié en juillet 2008, « Le Congé individuel de formation comme le droit individuel à la formation constituent des outils importants de la sécurisation des parcours pour les actifs. »

10 millions d'heures de formation financées et 250 000 salariés informés annuellement par le Fongecif Île-de-France

Des priorités affichées qui privilégient les employés et les ouvriers ayant un projet d'évolution professionnelle

Les formations financées par le Fongecif Île-de-France sont par nature des formations longues puisqu'elles répondent à des besoins de qualification et de reconversion. Chacun sait que ces processus nécessitent un grand nombre d'heures de formation réparties sur une période longue, d'autant plus lorsque les personnes sont peu qualifiées au départ. Cet investissement pour l'avenir représente près de 10 millions d'heures de formation financées chaque année. Dans un souci de rééquilibrage et d'égalité d'accès, le Fongecif Île-de-France s'est doté de priorités qui conduisent à répondre favorablement à la quasi totalité des demandes de CIF des catégories socioprofessionnelles les plus modestes : 88,6 % des bénéficiaires de CIF sont ouvriers, employés ou agents de maîtrise.

Par ailleurs, si chaque salarié a un accès égal au CIF une fois dans sa vie professionnelle, faut-il pour autant considérer que la totalité de la population salariée a le même besoin de formation de reconversion, d'une mobilité interprofessionnelle ou d'une formation qualifiante ? Faut-il considérer que 100 % des salariés doivent bénéficier d'un CIF, ce qui suppose d'autres moyens de financement de masse et une politique d'incitation drastique. Le coût n'en serait évidemment pas le même. Le Fongecif Île-de-France serait tout à fait intéressé par une réflexion sur le nombre de bénéficiaires considéré comme satisfaisant eu égard à la population de référence et à ses moyens de financement.

L'accompagnement des salariés : une mission indissociable de la recherche d'efficacité

La mission d'accompagnement confiée aux Fongecif par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux est fondée sur un constat unanime des acteurs de l'emploi et de la formation : c'est grâce à un conseil et à une orientation sur mesure que l'efficacité des dispositifs est garantie et que les financements sont utilisés au mieux par les salariés. Il leur donne les meilleures chances d'atteindre leurs objectifs. Dans le même esprit que l'accompagnement individuel pour favoriser le retour à l'emploi, il est développé par le Fongecif Île-de-France de manière renforcée depuis la réforme de 2004 et permet chaque année à 250 000 salariés franciliens de bénéficier d'une information, d'une orientation ou d'une prestation de

conseil et d'accompagnement. Toutes ces prestations sont fournies dans un espace dédié à l'élaboration du projet professionnel. Cet Espace Projet reçoit ainsi plus de 80 000 visites par an. C'est pour faciliter l'accueil de salariés de plus en plus nombreux que le Fongecif Île-de-France a décidé d'investir dans des locaux appropriés permettant à la fois de baisser les coûts, et ainsi de réserver les financements à la formation, d'offrir des espaces adaptés à l'accueil et au conseil et de faciliter l'accès au plus grand nombre en étant dans Paris intra muros. Enfin, le site Internet du Fongecif Île-de-France est consulté chaque année par plus d'1 million d'internautes.

Réduire les inégalités d'accès à la formation est un enjeu majeur pour tous.

Le Fongecif Île-de-France considère comme majeur l'enjeu d'amener à la qualification ceux qui n'en ont pas bénéficié en formation initiale et de permettre des reconversions à ceux dont l'emploi ou le métier est menacé. Le CIF permet un accès aux salariés qui en ont le plus besoin, tout en restant ouvert à tous. L'inégalité repose sur la capacité des salariés à mobiliser les dispositifs de FPC. Les salariés les moins qualifiés sont ceux qui, spontanément, y ont le moins recours. Une multitude de facteurs sociologiques influencent l'usage du droit à la formation professionnelle. Comme le note la Dares (Document d'études « pourquoi les moins qualifiés se forment-ils moins » - juillet 2006) entrent par exemple en ligne de compte une « moindre motivation, des difficultés matérielles ou financières pour s'organiser, une moindre maîtrise des réseaux. » C'est notamment une des raisons qui ont poussé le Fongecif Île-de-France à conduire des actions volontaristes et régulières d'information des salariés pour les inciter à réfléchir à leur projet professionnel. Concrètement, différentes actions de sensibilisation et de mobilisation ont été expérimentées afin de toucher les salariés dans leur lieux de vie et de passage (gares, centres commerciaux, partenaires territoriaux...). C'est ainsi que le Fongecif Île-de-France a pu significativement peser sur le profil des demandeurs (+ 19 % de demandes de salariés les moins qualifiés, + 16 % de demandes de salariés âgés de 40 à 49 ans par exemple) et sur le nombre de demandes (+ 18 % de demandes en 2 ans et + 15 % de visites à l'Espace Projet). Ces actions de mobilisation se poursuivront dans les années à venir afin de maintenir cette dynamique d'évolution qualitative des flux.

Au titre de la sécurisation des parcours professionnels, le devenir des personnes à l'issue d'un CIF est un thème de préoccupation du Fongecif Île-de-France. Il a ainsi conduit des études pour connaître le devenir des personnes formées et ajuster ses moyens et ses priorités en fonction des résultats constatés. Ces études montrent que 86 % des bénéficiaires obtiennent la qualification qu'ils visaient ; qu'ils sont 84 % à considérer que leur situation post CIF est meilleure que celle antérieure pour les personnes en CDI et 88 % pour celles en CDD. Enfin, si 16 % des personnes ayant suivi un CIF sont sans emploi 12 mois après celui-ci, il faut regarder avec précision la décomposition de ce pourcentage. La majeure partie de ces 16

% de demandeurs d'emploi est ou bien dans un départ négocié avec l'employeur (donc en transition vers un nouvel emploi visé à l'issue de la formation) ou en congé maladie ou en congé parental. Ils ne sont finalement que 3,75 % à être dans une situation de perte d'emploi subie dont encore la moitié est en fin de CDD. Le CIF tient ainsi sa promesse d'être au service d'une mobilité choisie et non subie.

Pour autant, le CIF a-t-il la responsabilité, à lui seul, de rééquilibrer les voies d'accès à la formation professionnelle continue (FPC) ? La question de l'inégalité d'accès des salariés à la FPC dépasse le cadre du CIF et des Fongecif. Rappelons que la vocation première du CIF est plutôt l'évolution professionnelle que la correction des inégalités d'accès. Il joue un rôle préventif en faveur de la mobilité professionnelle et du maintien dans l'emploi à moyen voire long terme. La formation initiale et la FPC sont d'autres contributeurs déterminant à cette réduction des inégalités.

Le Fongecif Île-de-France est prêt à contribuer à une réflexion sur les critères d'évaluation de la sécurisation des parcours et à adapter son action sur la base d'indicateurs mesurables et partagés.

Les financements à la mesure de l'enjeu en Île-de-France

Le retour sur investissement d'un CIF est mutualisé, ce qui justifie d'ailleurs le caractère paritaire de sa gestion : les salariés développent leur carrière professionnelle et leur employabilité ; les bassins d'emploi et les employeurs trouvent une main d'œuvre qualifiée et plus mobile professionnellement. Aux critères quantitatifs d'évaluation, il convient d'ajouter des critères de qualité et de pertinence de la rencontre entre des projets individuels et des dynamiques d'emploi. La taille de l'Île-de-France est en soi un sujet très large ; son hypertrophie se vérifie dans tous les secteurs et la complexité de son tissu économique et social contribue à la complexité du système. La collecte du Fongecif en Île-de-France correspond à la taille du bassin d'emploi : 30 % de la collecte nationale pour 30 % de la masse salariale du secteur privé. Quel autre critère pourrait être pris en compte ? Sur quelle base autre que la masse salariale peut-on asseoir la collecte et sa répartition à l'échelle des territoires, sachant en particulier que 70 % du coût d'un CIF correspond à l'indemnisation de l'employeur, pour le maintien de la rémunération ?

Dans bien des cas et particulièrement pour les salariés des PME et TPE, les dispositifs d'accompagnement, de conseil et d'orientation proposés par le Fongecif Île-de-France jouent un rôle concret de pilotage des compétences et de qualification, palliant ainsi l'absence fréquente d'interlocuteurs spécialisés dans les entreprises de cette taille. L'efficacité du système doit s'apprécier aussi au regard de ce qui se passerait si ces missions n'existaient pas et si les salariés étaient totalement livrés à eux-mêmes, sans interlocuteur qualifié pour les aider.

La Loi impose aux Fongecif de prendre en charge la totalité de la rémunération (soit 70 % du coût d'un CIF). Le Fongecif Île-de-France

respecte la Loi qui ne prévoit aucun co-investissement en la matière. Le Fongecif Île-de-France invite ainsi la Cour à opérer la distinction entre la régularité de la gestion, l'optimisation de l'utilisation des fonds et la nécessité d'agir dans le respect de l'environnement réglementaire et législatif.

Le Fongecif Île-de-France se tient à la disposition des instances de tutelle pour organiser et favoriser le partage de bonnes pratiques entre les Fongecif.

À ce titre le Fongecif Île-de-France s'appuie sur ce qui a été salué par le ROP de la 5^e chambre de la Cour des comptes comme étant innovant, en particulier en matière de :

- *Collecte : « des dispositifs sécurisés et audités » ; « le fonds a défini des outils professionnels qui fonctionnent bien »*
- *Productivité : « Le Fongecif Île-de-France s'est posé en initiateur de nouvelles démarches en matière d'information et de communication, en matière d'accompagnement et il est normal que ces innovations soient d'abord coûteuses avant d'être rentables ».*
- *Information : « ... fondé sur l'initiative du salarié. Dans ce contexte, l'information devient un enjeu majeur. La Cour a pris note de la multiplicité des vecteurs qui sont utilisés, destinés à des cibles larges quand ils concernent près d'un million de consultations du site ou à des cibles spécialisées quand il s'agit d'organiser des réunions.... »*
- *Démarche qualitative : « ...on peut considérer que le fonds présente des pratiques innovantes au sens de l'article 9-13 de l'ANI. »*
- *Méthodologie et traitement des demandes : « Le Fongecif Île-de-France a formalisé et mis en œuvre un ensemble d'outils qui constitue un indéniable acquis méthodologique.... Les dispositifs ont été élaborés selon des méthodes transparentes, connues de tous et formalisées. »*

En conclusion, le Fongecif Île-de-France ne prétend nullement être exemplaire à tout point de vue. Il convient que des améliorations sont nécessaires et s'emploie, pour ce qui relève de sa responsabilité, à les imaginer et à les mettre en œuvre dans un processus continu de progrès. Il entend poursuivre dans ce sens. En revanche, le Fongecif Île-de-France refuse d'être stigmatisé pour des dysfonctionnements ou insuffisances qui ne relèvent en aucune manière de sa gestion ni de sa responsabilité. Il se tient à la disposition de la Cour ou de tout autre acteur de la formation pour contribuer aux réflexions dans un domaine où l'essentiel reste de donner aux salariés les moyens d'acquérir de nouvelles qualifications, de les rendre plus mobiles et responsables dans la gestion de leur parcours professionnel. La sécurisation des parcours passe par un investissement à long terme de la Collectivité nationale et par un engagement responsable de chaque salarié. Il entend contribuer à l'un et favoriser l'autre.
