

Note sur le rapport IGAS IGF

« Il manque 4,9 milliards jusqu'en 2023 » !

Un rapport sur les conséquences financières de la réforme de la formation professionnelle uniquement comptable mais qui ne tend pas à modifier sa philosophie !

Au moment où le gouvernement promeut un plan de relance fondé notamment sur de grandes annonces en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, les inspections des ministères du Travail et des Finances confirment l'analyse de la CGT sur l'insuffisance des financements prévus par la loi « Liberté de choisir son avenir professionnel » dans leur rapport « Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle ».

Ce rapport a été rédigé avant l'arrivée de la Covid-19, il ne fait donc pas état des évolutions et de la nouvelle situation (diminution probable de la masse salariale, augmentation du nombre de demandeurs d'emplois, diminution des entrées en apprentissage, conséquences sur les demandes d'accès au CPF, CEP ... pour les salariés et privés d'emploi...). La date choisie pour sa publication pose aussi question, au moment où des dispositions législatives sur les suites de la réforme sont à venir.

Concernant la méthodologie, nous constatons que très peu de personnes ont été auditionnées y compris les services du ministère de l'éducation nationale. L'IGAS s'est contentée de reprendre les données trouvées sur internet sans en interroger le dynamisme et la pertinence. Ainsi, la mention de la mixité des publics (apprentis et scolaires) n'est vu que sur le prisme comptable et n'entre pas dans la réalité du fonctionnement d'un établissement scolaire.

Concernant le fond du rapport, celui-ci ne s'intéresse qu'à l'équilibre financier de France compétences. Il constate un déséquilibre et formule des préconisations pour y remédier. D'apparence technique, la majeure partie des pages sont consacrées à des dispositions comptables, budgétaires ou de gouvernance qui ne sont pas de nature à modifier la philosophie de la loi. Le texte dresse un certain état des lieux de la mise en œuvre de la loi et formule des préconisations de nature à accélérer la transformation de notre système de formation professionnelle.

Le rapport épouse totalement les objectifs libéraux de la loi du 5 septembre 2018

« La loi du 5 septembre 2018, réforme profondément l'organisation et le financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage, en clarifie la gouvernance et emporte des effets socio-économiques positifs », affirme d'emblée le rapport sans la moindre démonstration. Les deux seuls arguments à l'appui de cette sentence sont l'augmentation des chiffres de l'apprentissage, ainsi qu'une hypothétique montée en charge des Comptes Personnels de Formation (CPF), mais l'absence *des effets socio-économiques positifs* de l'ancien système de formation est complètement occultée. On n'y verra donc aucune régression à l'œuvre.

« Le recours à l'apprentissage et à la formation continue est de nature à augmenter la productivité et la croissance potentielle de l'économie ; en effet, au regard des enseignements théoriques de la croissance endogène et des résultats de divers travaux empiriques, le capital humain a un effet direct sur la productivité des personnes et constitue un des principaux déterminants de croissance de long terme.

En conséquence, l'impact socio-économique positif de la réforme à moyen et long termes sur l'économie française invitent à appréhender cette réforme, et pour partie les dépenses budgétaires associées, comme un investissement pour l'avenir. En effet, même si cette réflexion dépasse le champ de la saisine de la mission, celle-ci doit constater que la réforme devrait avoir pour effet à terme de majorer les recettes fisca-lo-sociales et d'alléger la pression sur les dépenses d'indemnisation du chômage, toutes choses égales par ailleurs », admet le rapport soulignant ainsi, malgré toutes les formulations de langue très libérale qui sont utilisées, que la formation n'est pas un coût mais un investissement.

Malgré cela, la diminution des dépenses publiques dicte sa loi : *« l'équilibre financier du dispositif est une des conditions de sa pérennité »*. *« Sans augmentation de la fiscalité comme l'ont rappelé les commanditaires de la mission, la montée en puissance du recours au CPF et de l'apprentissage créent un besoin de financement non couvert par les recettes prévisionnelles »,* d'où la nécessité d'un tour de vis supplémentaire proposé par le rapport.

La difficile équation entre objectifs politiques et coûts financiers

D'après le rapport, le montant attendu des ressources de France Compétences en 2020 est de 9,36 milliards d'euros, et il y aura un besoin de financement de 4,9 milliards sur la période 2020-2023.

C'est pourtant le gouvernement qui est à l'origine de cette insuffisance de financement puisque c'est seul qu'il a décidé, lors de la réforme de 2018, de ponctionner 1,5 milliard d'euros par an sur l'obligation légale de financement de la formation des salariés en emploi afin de financer la formation des demandeurs d'emploi via le Plan d'investissement dans les compétences. Mathématiquement, sur 4 années, c'est 6 milliards d'euros en moins pour former les salariés des entreprises, bien plus que ce qu'il risquerait de manquer !

Le rapport s'inquiète d'une augmentation du nombre de nouveaux contrats d'apprentissage de 16%, alors même que c'est un objectif affirmé du gouvernement réitéré à de nombreuses reprises et accompagné d'aides aux entreprises qui rendent, pour elles, les contrats d'apprentissage quasiment gratuits. Concernant le financement des Centres de Formation des Apprentis (CFA), le rapport préconise une diminution globale des tarifs de l'apprentissage (-3%/an) et une diminution à 40% (aujourd'hui 50%) du versement initial de ce tarif de la part des Opérateurs de Compétences (OPCO). Plusieurs questions se posent alors concernant la qualité des formations, de l'accompagnement et de l'accueil des apprentis. Cela risque de fragiliser encore plus les petits CFA déjà en difficulté, notamment les CFA ruraux.

Quant au Compte Personnel de Formation (CPF), il a été « vendu » comme un droit individuel sensé ouvrir aux salariés leur passeport pour « l'employabilité ». Cependant, son utilisation se limite à « 1,7% des salariés du privé » et si « *un dynamisme accru est attendu avec la mise en œuvre effective de la possibilité d'abondement des entreprises via l'application numérique* », cela risque de créer un déséquilibre pour « *la soutenabilité financière de la réforme* ».

Obnubilé par « *une régulation par le seul marché* », le rapport semble découvrir que les promesses électorales démagogiques à coût d'incitations financières finissent par entraîner des dépenses pour l'Etat.

La contradiction insoluble du Compte Personnel de Formation (CPF)

Le rapport précise bien la nature de la difficulté : comment équilibrer un budget avec une variable sur laquelle l'objectif politique est de ne pas avoir de prise. « *Le CPF est conçu comme un droit des salariés dont la valorisation et l'exercice sont peu régulés* :

- *le CPF s'apparente à une forme de patrimoine personnel et intangible des salariés : les droits antérieurement acquis au titre du droit individuel à la formation (DIF) ont été transformés en euros et sont désormais incrémentés annuellement par un quantum défini par les textes, dans la limite d'un plafond ; il n'existe pas de disposition permettant de réguler ce quantum, sa valorisation, ou le plafond des droits acquis*
- *la mobilisation de leur droit par les salariés est inconditionnelle dans la limite de l'éligibilité des formations*
- *il n'existe pas, au contraire de l'apprentissage, de régulation des coûts, et donc indirectement des prix, de l'offre des organismes de formation* »

En conséquence de quoi, « *les dépenses dépendent par conséquent exclusivement du taux de recours au CPF, à la seule discrétion des personnes, compte tenu par ailleurs des critères d'acquisition des droits. Si leur acquisition est modélisable sur la base de ces critères, en revanche seules des hypothèses peuvent être élaborées à ce stade sur le taux de recours qui dépend de comportements dont il n'existe aucun historique. Il paraît cependant raisonnable de considérer qu'à court terme, l'introduction d'outils nouveaux permettant aux salariés de connaître et d'exercer plus facilement leur droit est de nature à susciter une inflexion à la hausse des dépenses* ».

D'où le problème qui paraît insoluble : « *Il est indéniable que la conception même du CPF empêche en pratique tout mécanisme de régulation qui ne remette pas en cause son principe même* ».

La mission se refuse donc à formuler des *recommandations* sur ce point. Elle a néanmoins recensé « *les pistes qui pourraient être explorées si une remise en cause du CPF dans sa forme actuelle était envisagée* ».

Ces trois *propositions* sont : instaurer un ticket modérateur sur l'utilisation du CPF ; plafonner le montant pris en charge ; abaisser le montant du crédit chargé annuellement. Ces pistes ont donc toutes un objectif identique : faire augmenter la part du coût de formation sur l'utilisateur ou réduire la possibilité d'accéder à la formation.

De bout en bout, la préoccupation de la marchandisation de la formation

Le rapport a au moins le mérite de la sincérité, ce que n'a pas la loi du 5 septembre 2018. Une phrase comme celle-ci dévoile parfaitement l'objectif de la loi : « *Au total, l'accès à la formation professionnelle via le CPF s'apparente potentiellement à une régulation par le seul marché, dont l'équilibre prix-volume en résultant est supposé correspondre à un optimum social qu'une régulation publique ne pourrait que dégrader si l'on se place dans le paradigme du marché efficient* ».

Confier la formation professionnelle à la loi du marché, tel est l'objectif final de la réforme engagée. Mais de « mauvaises habitudes » ont été prises : la formation était gratuite et rémunérée sur le temps de travail. Il faut donc nécessairement en passer par une logique, toute provisoire, de cofinancement (qui n'en est d'ailleurs pas un, puisque les fonds de France Compétences sont issus de notre salaire socialisé, mais cela c'est déjà oublié).

L'aveu libéral va plus loin encore lorsque le rapport évoque « *une diminution des dépenses publiques consacrées à la formation des élèves en établissements scolaires, publics, privés sous et hors contrat pourrait résulter du déport vers l'apprentissage* ». Ce n'est plus seulement la formation professionnelle qui doit être versée au marché, c'est bien l'entièreté du système d'éducation, d'où le passage de l'apprentissage du giron de l'Education nationale à celui des entreprises. Au nom de ce transfert public privé, il est donc recommandé de transférer une partie du budget de l'Education nationale sur le financement de France compétences.

Cela révèle l'intention réelle de la réforme : déshabiller le service public au bénéfice de l'apprentissage. Baisse des dépenses publiques prévue entre 145 et 190 millions en lycée professionnel, moins 1650 postes. Financement de l'apprentissage par l'impôt, le budget de la nation et non pas par les entreprises...

Ce plan social massif annoncé ne se pose même pas la question de sa réalité. Sauf à vider les classes totalement et dans ce cas, du fait des effets de seuil statutaire et de classe, c'est plutôt 10 % et non 3% comme évoqués dans le rapport de suppressions d'emploi !

Deux mesures peuvent être analysées positivement

Le rapport préconise la baisse de la prise en charge des tarifs dans l'enseignement supérieur. Ceci pourra faire porter l'effort enfin sur les entreprises très demandeuses de ces niveaux d'apprentissage.

De plus, une stratégie pluriannuelle de l'apprentissage et de la formation professionnelle pourrait être envisagée. Cette idée est très intéressante car cette stratégie pourrait permettre une approche globale des orientations sur la formation professionnelle mais si tout reste sous la tutelle des ministères, le paritarisme sera relégué, encore une fois, au rôle de faire-valoir.

En conclusion, ce rapport n'a qu'une utilité politique en cette période. Il vise à envoyer des signaux quant aux pistes possibles d'évolution de la Loi dans une période où le gouvernement annonce vouloir revisiter la Loi.

Malheureusement, ces pistes ne se résument qu'à diminuer les droits et moyens pour la formation des salariés, réduire encore plus les formations qualifiantes, faire financer l'apprentissage par les fonds publics et réduire les moyens de l'Education Nationale.