

NOTE SUR L'ÉVALUATION DE LA LOI DU 5 MARS 2014

I. PORTEE GENERALE DE LA LOI DU 5 MARS 2014

I.1 RUPTURES ET CONTINUITES DANS LA LOI DU 5 MARS 2014

Le terme de réforme, dans le champ de la formation professionnelle, est souvent utilisé pour tout aménagement du système, et ils ont été nombreux : loi 17 janvier 2002 (VAE), du 4 mai 2004 (DIF), du 24 novembre 2009 (FPSPP, réforme des OPCA).

La loi du 5 mars 2014 a une nature particulière :

- Elle poursuit l'ambition portée par les textes antérieurs (VAE, DIF versus CPF, fonctionnement des OPCA...);
- Elle instaure des ruptures fortes avec les bases mêmes du système de formation tel qu'il fonctionne depuis 40 ans :
 - o La fiscalité ne structure plus la formation en entreprise
 - o La certification prime sur la formation

I.2 UNE LOI QUI PERTURBE TOUS LES ACTEURS PAR SES EFFETS DE RUPTURE

Le système de gestion paritaire : négociation à conduire dans un cadre qui n'est plus structuré par l'usage de ressources légales prédéfinies. Mise en tension sur des choix importants : obligation conventionnelle ou non, ouverture des certifications ou non...

Forte perturbation des OPCA qui voient leurs ressources se réduire et les exigences sur leurs prestations s'accroître.

Les pratiques des entreprises : plus de budget formation minimum, pas de nécessité d'utiliser la formation (sauf l'obligation 1 formation minimum tous les 6 ans)

Les comportements individuels : fin du DIF, appropriation du CPF, frustrations liées aux restrictions d'utilisation

Le marché de la formation : déstabilisation par le ralentissement (attentisme) du marché, l'amplification du repli du marché de l'interentreprise, la disparition des budgets prédéterminés, l'obligation de mettre en place des certifications.

Ces perturbations ont produit un fort effet d'inertie qui s'est traduit par une moindre activité de formation en 2015 dans beaucoup d'entreprises et une année très difficile pour le marché de la formation.

Cet effet d'inertie bien réel a cependant trop souvent été invoqué pour éluder des difficultés qui provenaient de la conception même des dispositifs nouveaux ou de leurs modalités de mise en œuvre. Dans un système qui se construisait en se faisant, il n'y a donc pas eu d'évaluation simultanée de ce qui était mis en place.

D'où une dérive bureaucratique qui n'est pas sans dénaturer la réforme : **alors que la loi du 5 mars 2014 repose sur la liberté et la responsabilisation des acteurs dotés de nouveaux droits, la régulation centrale a laissé le système dans un mode de fonctionnement totalement jacobin.**

II. APPRECIATION DES IMPACTS SUR LE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME ET SES RESULTATS

II.1 UNE NEGOCIATION COLLECTIVE AUX DISCRETES INNOVATIONS

Deux ans après le vote de la loi du 5 mars 2014, les négociations de branche relatives à sa mise en œuvre sont toujours en cours dans certaines branches. Preuve de la difficulté d'appropriation mais aussi des difficultés de positionnement politique.

On peut distinguer deux vagues :

- Des accords signés très rapidement (automne/hiver 2014) dans des grandes branches (métallurgie, banques-assurance, pharmacie, chimie...) avec un très faible apport normatif et aucune innovation ;

Ces accords s'inscrivent dans la logique de faible régulation par la branche, de renvoi à la responsabilité des entreprises et des salariés et d'une intervention minimale d'accompagnement de la part de l'OPCA. Ils s'inscrivent dans le discours du MEDEF : « Tout dirigeant responsable investit dans la formation, mais la décision d'investissement relève de sa décision individuelle. La négociation n'a pas à encadrer ce que la loi n'encadre plus ».

- Des accords qui ont souvent pris plus de temps (à l'exception du travail temporaire, légalement contraint en terme de calendrier) mais qui recèlent deux innovations importantes :
 - o La création d'obligations d'investissement (travail temporaire, secteur sanitaire, social et médico-social à but non lucratif, hospitalisation privée...) qui définissent un niveau minimal d'investissement formation pour les entreprises (avec liberté de gestion)
 - o La définition d'actions professionnalisantes considérées comme équivalentes à la formation pour le développement des compétences des salariés (Imprimerie, secteur sanitaire, social et médico-social à but non lucratif, travail temporaire...).

Ces accords ont su créer de la norme nouvelle, incitative et dynamisante pour les pratiques, au sein des espaces de liberté laissés par la loi.

Par ailleurs, plus les accords étaient tardifs plus on voyait apparaître des obligations conventionnelles destinées à maintenir ou développer des politiques de branche ou tout simplement à sécuriser des moyens minimums pour la formation dans l'entreprise.

La question de la place de la branche (encadrement et structuration de pratiques ou simple accompagnement d'entreprises renvoyées à leurs choix individuels) a donc été posée de manière très directe par la loi du 5 mars 2014.

II.2 DES EVOLUTIONS SIGNIFICATIVES DANS LES ENTREPRISES

La loi du 5 mars 2014 a pu générer un effet de sidération dans les entreprises, qui a conduit aux pratiques suivantes :

- Le choix de la continuité : porté par des services ressources humaines/formation plutôt dynamique, l'entreprise fait le choix de maintenir son effort financier et ses pratiques. La loi lui laissant le choix, elle choisit la continuité. La loi du 5 mars 2014 étant une loi de liberté, elle inclut pour l'entreprise celle de peu changer ses pratiques ;
- Le choix de l'économie : une forte pression des directions générales et/ou financières a conduit à revoir à la baisse les budgets formations et les volumes de formation. Le CPF a pu être un argument de déresponsabilisation pour les entreprises, renvoyant à la stricte décision individuelle du salarié l'usage du droit. Cette tendance est renforcée par la gestion externe du CPF. Dans ces entreprises la formation est revenu à la réalisation des formations obligatoires (réglementairement) ou indispensables (outils) ;
- Le choix de l'innovation, volontaire ou contrainte : la défiscalisation des plans de formation a permis d'élargir la notion de formation à toutes les actions qui permettent le développement des compétences des salariés. Il en résulte une plus grande diversification des modes de formation et une culture grandissante du développement professionnel par des moyens diversifiés.

Dans certaines entreprises, la réduction des budgets d'achat a contraint à cette innovation : faire de la formation à budget réduit, avec une forte réinternalisation de la formation.

La même logique peut s'observer dans les grandes entreprises qui cherchent des solutions (distanciel, formation interne,...) pour atteindre l'objectif de 100 % de formation sur six ans pour tous les salariés.

Au final, on pourrait voir un maintien, voire une extension des pratiques de développement des compétences, tout en constatant une forte réduction des budgets d'achat de formation. Il devrait en résulter une baisse statistique du taux d'accès en formation, sans que l'on puisse en conclure une baisse corrélative du développement professionnel.

Il faut ici considérer que les ruptures de la loi du 5 mars 2014 interdisent toute comparabilité strictement statistiques sur l'accès à la formation, la réforme ayant pour effet de banaliser la formation parmi les moyens de professionnalisation.

II.3 UN OBJECTIF NON ATTEINT : LA SIMPLICITE POUR LES INDIVIDUS

Sans doute l'objectif dont on est le plus loin à ce jour : faire gérer la complexité du dispositif par les professionnels, pour avoir un usage simple de l'accès à la formation pour les bénéficiaires.

Le CPF a été utilisé par environ 20 000 salariés en pure démarche individuelle en 2015. Ce qui est résiduel et ne relève pas uniquement d'un temps de mise en place. La démarche est inaccessible pour nombre de salariés :

- Créer son compte et saisir ses heures DIF
- Identifier une certification et comprendre la différence certification/formation
- Trouver un organisme de formation
- Avoir une offre compatible avec les possibilités de suivi en dehors du temps de travail
- Identifier l'OPCA auquel doit être adressé la demande financière
- Tenir compte de ces plafonds dans le choix de la formation

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que la quasi-totalité des demandes des salariés soient concentrées sur 4 certifications (langues, bureautique, permis, CACES). Il convient de noter que l'offre de formation est un moteur de développement, notamment pour les salariés autonomes (par rapport à leur entreprise mais pas nécessairement par rapport à l'ensemble de la démarche).

II.4 MARCHÉ DE LA FORMATION : UNE SUSPICION ILLEGITIME PERSISTANTE

Le marché de la formation a connu une année très difficile : fermetures, rachats, baisse de chiffres, réduction de périmètres d'activité, les indicateurs du secteur sont au rouge.

Chez les décideurs (Etat, partenaires sociaux notamment) cet état de fait n'émeut guère : les organismes de formation n'ont pas bonne presse.

Dès lors, la situation du marché est très peu prise en compte par les financeurs pour la gestion de leur relation. On entend fréquemment : « Il fallait faire du ménage ». Mais on ne sait jamais lequel, ni comment ou pourquoi. Et le marché demeure très méconnu par ces mêmes décideurs ou financeurs.

Or, la formation professionnelle a besoin d'avoir un nombre d'organismes élevé, avec des capacités d'investissement et d'innovation importantes.

Les organismes de formation sont également confrontés à une bureaucratisation de leur activité :

- Dossiers à soumettre à la CNCP pour créer des certifications (avec parrainage obligatoire par une institution)
- Procédures de contrôle renforcées sous couvert de qualité (ce qui permet à certains OPCA de faire perdurer leurs pratiques en matière de contrôle de l'imputabilité)

Dans un contexte économique difficile, les organismes de formation doivent donc consacrer des moyens pour maintenir la possibilité d'accès à un marché qui s'est fermé sur certains segments.

III. QUELS COMPLEMENTS APPORTER A LA LOI DU 5 MARS 2014 ?

III.1 POUR LES OPCA : UNE AMBIGUITE QUI NE POURRA PERSISTER SUR LEUR NATURE ET LES REGLES QUI EN DECOULENT

Les OPCA ont deux grandes missions dont la compatibilité n'est pas garantie :

- la mise en œuvre de politiques publiques (ou droits des salariés) (apprentissage, contrats de professionnalisation, formation des demandeurs d'emploi, CSP, VAE, CIF, CPF...);
- le développement de services à valeur ajoutée pour les entreprises.

Outre que le modèle économique qui permet d'être efficient sur ces deux segments n'est pas évident à établir, le développement de services pose le problème de la vente de prestations par les OPCA sur un marché concurrentiel (externalisation, conseil...). Illustration : le régime des versements volontaires n'a pas été défini, ni la nature des activités que pouvait exercer un OPCA. Ce qui a laissé une place totale à l'arbitraire de l'administration dans la définition des règles applicables.

Proposition : Définir les actions qui peuvent être conduites par les OPCA sans risque d'exercice d'une activité lucrative. Sécuriser le régime des versements conventionnels et volontaires.

III.2 POUR LES ENTREPRISES : DES ENJEUX AUTOUR DE LA DEFINITION DE LA FORMATION

La loi du 5 mars 2014 n'a pas repris les dispositions de l'ANI du 14 décembre 2013 relatives à l'évolution de la définition de l'action de formation. La formation demeure principalement caractérisée par son contenu (programme). Les partenaires sociaux proposaient qu'elle le soit par ses objectifs (action dont l'objet principal est d'apporter des compétences), son organisation pédagogiques (modalités selon lesquelles s'organisent les acquisitions) et la mesure de ses résultats (sans obligation de résultat).

De même, les ouvertures faites par la loi du 5 mars 2014 sur les formations distancielles, se heurtent parfois aux pratiques des OPCA en matière de contrôle et surtout de références à la réglementation ancienne (exigence de feuilles de présence pour des formations distancielles !).

La diversification des pratiques de formation dans les entreprises impose d'avoir une définition élargie de la formation qui serait enfin libre de toute référence à la formation initiale et à son unité de temps, de lieu et d'action.

Proposition : adopter une définition de la formation spécifique à la formation professionnelle continue à partir des objectifs, des résultats avec une liberté des moyens pédagogiques et la possibilité d'avoir des parcours différenciés, évolutifs et basés sur la mise à disposition de ressources.

III.3 POUR LES INDIVIDUS : QUELLES VOIES POUR SIMPLIFIER L'USAGE DU DROIT ?

La barrière des statuts demeure

Le CPF n'est certainement pas universel : les droits ne sont acquis qu'en qualité de salarié et utilisables uniquement si l'on est salarié ou demandeur d'emploi. Un créateur d'entreprise ne peut plus utiliser ses droits, les travailleurs indépendants et les fonctionnaires ne sont pas concernés.

Le mythe de l'outil comme solution régulatrice

Le SI du CPF rappelle parfois le projet SOCRATE de la SNCF (qui se proposait de suivre tous les trajets en train de manière nominative pour gérer des parcours types et optimiser son service : le système n'a jamais pu fonctionner).

Le risque de la confiance vs les logiques malthusiennes de la régulation a priori

En orientant le CPF vers des formations inaccessibles en pratique (non seulement par leur durée mais également par leurs modalités d'organisation : cursus non modulaires, calendrier inadapté, pas de modalité de suivi à distance...), on aboutit à deux tiers de consommation sur les certifications en langues, avant que la bureautique ne prenne le relais.

Les listes n'ont aucun autre effet pratique que de limiter l'accès à la formation, complexifier le dispositif et le rendre inintelligible. Soit toutes les certifications sont accessibles (si l'on garde la certification comme objectif du CPF) du fait que les garanties sont suffisantes lors de l'inscription de la certification, soit on prédéfinit un champ de priorités à hauteur des moyens financiers (mais alors il ne s'agit plus d'un droit pour tous).

Proposition : faire évoluer la réglementation des listes de formation éligibles. Rendre possible l'utilisation du CPF par les travailleurs non salariés (avec un droit de suite des OPCA par exemple).

III.4 POUR LE MARCHE DE LA FORMATION : RETABLIR DES RELATIONS DE CONFIANCE

Eviter le risque de la bureaucratisation par la qualité

Les premières chartes qualité publiées par les OPCA sont exclusivement des chartes du contrôle et de la sanction. Or la qualité est un objectif commun et non un outil de fermeture d'un marché très mobile. Le risque de centralisme bureaucratique, au nom des meilleures intentions, est très élevé.

Proposition : Distinguer plus nettement dans la réglementation ce qui relève de la qualité et ce qui relève du contrôle. Eviter la confusion des deux notions et des deux missions des financeurs.