

Le dictionnaire des idées reçues sur la formation à la manière de Flaubert

Si la formation avait figuré dans le Dictionnaire des idées reçues de Flaubert, elle aurait pris place entre la Force (*la force prime le droit – Bismarck*) et la Fornarina (*C'était une belle femme – inutile d'en savoir plus long*). Puisque l'on se propose de réformer à nouveau la formation, il serait bon que la Force ne prime pas le droit, comme cela a été le cas lors de la réforme des OPCA, et que l'on ne se contente pas de donner un coup de Ripolin aux idées reçues, mais que l'on aille voir un peu plus loin « *pour en savoir plus long* ».

Pour ce faire, sous la forme de dix idées reçues, sont ici présentées les bases sur lesquelles il serait bon que la réforme ne s'engageât point.

1. Le système de formation professionnelle est inefficace

Pour les parlementaires successifs en charge de la réforme de la formation (Uberschlag, Lindeperg, Carle...) le constat d'inefficacité est dressé d'une décennie à l'autre dans les mêmes termes, sur le fondement des mêmes critères statistiques : ce sont les salariés les mieux formés qui vont le plus en formation (pas de correction des inégalités), les salariés des grandes entreprises sont plus formés que ceux des petites, les durées de formation moyennes sont courtes. S'y ajoutent parfois des appréciations qualitatives : la formation est insuffisamment accessible aux demandeurs d'emploi et impuissante à faire reculer le chômage, les formations sont trop centrées sur l'adaptation au poste, etc. Des économistes dressent le même constat d'inefficacité mais à partir d'autres critères : la formation ne permet pas d'augmenter les salaires, la formation est insuffisamment diplômante et, ici aussi, elle est inefficace pour lutter contre le chômage.

Il suffit donc de demander au système de formation professionnelle ce qui n'a jamais constitué un de ses objectifs à savoir l'accès égalitaire et des formations longues et certifiantes sur le modèle de la formation initiale, ou encore ce qui ne relève pas de lui à savoir le taux de chômage, pour constater qu'effectivement, de ce point de vue, il est inefficace.

Comme on le sait, toute évaluation part de l'amont et des objectifs. Avant de pouvoir faire un travail d'évaluation de l'efficacité, ou de l'efficience, du système de formation professionnelle, il faudrait s'accorder sur ce qui lui est demandé. Pourquoi l'a-t-on mis en place ? Sur quels objectifs le fait-on fonctionner ? Et si l'on veut se prononcer sur son efficacité, il faut se demander ce qu'il est en mesure d'atteindre comme objectifs compte tenu des moyens qui lui sont alloués. Car on pourrait, à l'inverse, pointer que le système de formation a permis aux entreprises et salariés de franchir plusieurs chocs technologiques, qu'il a facilité nombre de réorganisations, qu'il a accompagné des évolutions, transformations, bouleversements économiques et sociaux, qu'il a permis à plusieurs millions de personnes, sur les 20 dernières années, d'entretenir et de perfectionner leurs connaissances de développer leurs compétences, d'obtenir un diplôme (contrats en alternance, CIF, périodes de professionnalisation, formations diplômantes dans le cadre du plan, VAE, ...).

2. Le système de formation professionnelle est trop complexe

La question de la complexité pourrait être traitée par une analogie : nos téléphones portables ont un fonctionnement éminemment complexe, mais ils sont simples d'utilisation. Qu'un système qui associe des objectifs différents, des dispositifs nombreux, une pluralité d'acteurs et n'ait pas qu'un financeur unique puisse être complexe est une chose. La véritable question est de savoir si cette complexité est à la charge des professionnels du secteur, elle ne serait alors guère problématique, ou bien si on la fait reposer sur les utilisateurs, ce qui est bien plus gênant.

Simplifier l'accès, rendre possible les parcours, faire tomber les barrières inhérentes au statut des bénéficiaires, garantir que les moyens sont adaptés au projet, voici certainement des objectifs à poursuivre. Mais quant à vouloir que le système dans son ensemble réponde à un critère abstrait de simplicité, que son accès soit commandé par une clé universelle et son pilotage décidé au sommet, ne peut être qu'un alibi pour défaire ce que l'on ne comprend pas.

3. On doit mieux utiliser les 32 milliards de la formation

Les 32 milliards de la formation représentent un agrégat statistique qui exprime grosso modo le budget de la nation dans le domaine de la formation professionnelle tout au long de la vie. Cette somme jetée en pâture à l'opinion publique représente la quintessence des idées reçues. De la Fornarina Flaubert disait « *c'était une belle femme, inutile d'en savoir plus long* ». Comme la Fornarina les 32 milliards nourrissent tous les fantasmes à défaut d'en savoir plus en allant y voir de plus près.

Oui les 32 milliards englobent le budget formation de toutes les fonctions publiques (État, territoriale, hospitalière...), de tous les conseils régionaux, de tous les CFA, de toutes les entreprises quelle que soit leur taille, des sommes mutualisées dans les OPCA et aussi le budget que les ménages affectent directement à la formation. Oui près de la moitié de cette somme est consacrée à la rémunération des personnes en formation pendant qu'elles ne sont pas au travail.

Non les 32 milliards de vont pas dans la poche des organisations syndicales de salariés ni dans celle des organisations patronales, ni d'ailleurs de dispensateurs de formation véreux ou de sectes.

Oui une pareille somme doit être gérée avec le plus grand souci d'efficacité en période de disette budgétaire aussi bien d'ailleurs qu'en période de vaches grasses. Oui c'est une belle somme et il est utile d'en savoir plus afin de la valoriser et de l'apprécier comme la Fornarina de Flaubert.

4. Il faut former davantage les demandeurs d'emploi

Comme Diogène cherchait l'homme avec sa lanterne, on peut chercher longtemps les demandeurs d'emploi. Etre en recherche d'emploi n'est ni une fonction, ni un statut. C'est un état, plus ou moins transitoire, qui doit être appréhendé dans sa dynamique (entre travail et chômage il s'agit plus de comprendre les flux que de gérer les stocks s'il faut absolument avoir un langage de comptable pour parler des individus) et surtout sur un territoire. La mobilité professionnelle, en France, est largement plus élevée que la mobilité géographique. On recense 2 % seulement des salariés qui changent de région chaque année, et ce chiffre est un des plus élevés de l'Union Européenne. Sur ces bases, tout rapprochement abstrait entre un volume d'emploi disponible et un stock de demandeurs d'emploi n'a pas beaucoup de sens. C'est en repartant des territoires, des activités, des compétences sur un bassin d'emploi que l'on saura s'il convient de former, et à quoi, certains demandeurs d'emploi. Et si l'on veut faire du quantitatif, alors prenons comme référence le socle de compétences défini par les partenaires sociaux pour tous ceux qui n'en disposent pas.

5. Le système de formation est inégalitaire

L'inégalité reprochée au système de formation professionnelle tient en un constat : ce sont les plus formés qui accèdent le plus souvent à la formation. Ce constat global mériterait, dans un premier temps, d'être pondéré : il est faux pour le dispositif du congé individuel de formation par exemple. Et concernant le plan de formation, la taille de l'entreprise est un discriminant plus important que la catégorie socio-professionnelle : un cadre d'entreprise de moins de 20 salariés va moins souvent en formation qu'un ouvrier d'une entreprise de plus de 2000 salariés. Mais indépendamment des statistiques, c'est l'approche égalitaire qui mérite d'être questionnée : au nom de quel principe, la quantité de formation devrait-elle être répartie également entre les individus. Les besoins sont-ils identiques ? les trajectoires comparables ? les objectifs similaires ? Sur quelle base postuler que tout le monde devrait suivre une action de formation ? Et pourquoi cet indicateur de la formation ? S'il existait un moyen de le mesurer, ne serait-il pas plus pertinent de regarder la manière dont chacun se professionnalise par son travail ou avec les autres ? Peut-être s'apercevrait-on que la polyvalence des TPE et PME vaut bien mieux que trois jours passés en formation. Déconnectée de toute finalité, l'exigence égalitaire portée sur le moyen (la formation) et non la fin n'est pas de nature à orienter vers les deux véritables questions : comment les actifs se professionnalisent-ils ? et les actifs peuvent-ils accéder à la formation lorsqu'ils en ont le plus besoin ?

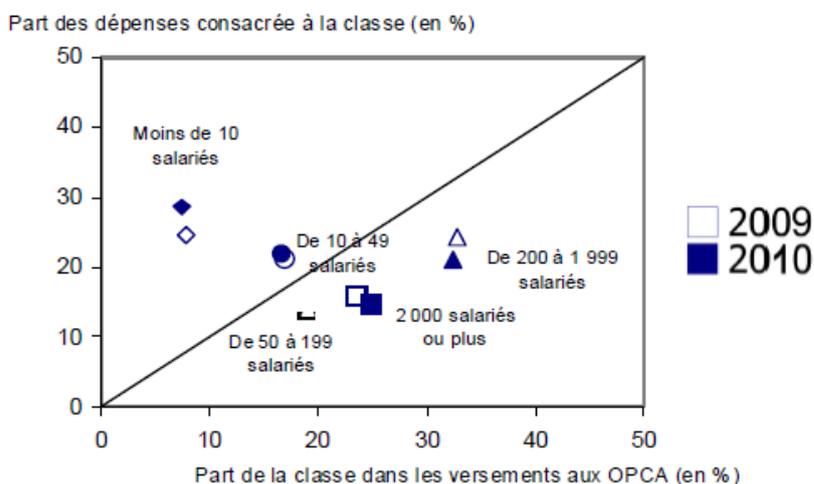
6. Les grandes entreprises utilisent les fonds des TPE/PME

C'est un procès récurrent que l'on a instruit à la charge des OPCA : loin de redistribuer les fonds au profit des petites entreprises, ils alimenteraient avec les cotisations des entreprises qui font peu de formation (les petites) les activités de formation de celles qui forment beaucoup (les grandes).

Il suffit de se reporter au Jaune 2013 (annexe formation professionnelle de la loi de finances) pour constater que la réalité, en matière de professionnalisation, est exactement inverse :

Graphique A

Effet redistributif des OPCA par taille d'entreprise au titre de la professionnalisation



Les petites entreprises profitent majoritairement de la mutualisation. Il en est de même dans le cadre du CIF, où les entreprises de moins de 20 salariés ne cotisent pas, alors que leurs salariés sont éligibles.

Reste le plan de formation, mais en ce domaine la loi a fait le choix de la libre utilisation, ce qui rend inepte le reproche de mutualisation insuffisante fait aux OPCA.

7. Les TPE ne forment pas leurs salariés

La loi de 1971 était riche de vertus. Admettons qu'elle ait pu avoir quelques défauts qui ne se corrigent que lentement. Le plus important est sans doute d'avoir contribué à faire de la formation une fin, alors qu'elle n'est jamais qu'un moyen puisque les objectifs de la formation se situent toujours en dehors d'elle.

La fin est à rechercher du côté de la compétence, de la capacité à faire, éventuellement de la certification en tant que passeport sur le marché du travail, et si la formation peut contribuer à ces objectifs, elle n'est jamais la voie exclusive. Avec la création de la VAE en 2002, et la reconnaissance législative et conventionnelle des obligations de gestion des compétences des entreprises (2003/2004 : obligation d'adaptation, entretien professionnel, etc.), il aurait été logique de ne plus appréhender les questions d'employabilité, d'insertion, d'évolution, à travers le prisme unique de la formation mais en considération de tous les moyens disponibles pour se professionnaliser. Selon le modèle de l'Université de Princeton, au cours d'une vie professionnelle 70 % des compétences sont acquises par le travail, 20 % par les collaborations avec autrui et 10 % par la formation formelle. Dans un tel schéma, le vrai débat devrait se porter sur le contenu des emplois, leur dimension évolutive et qualifiante plutôt que sur le simple taux d'accès à la formation.

Peut-être alors s'apercevrait-on que les TPE et PME permettent le développement de compétences. Et que ce n'est que par facilité à n'utiliser que des thermomètres qui sont à notre disposition, (dont la graduation repose sur une définition fiscale de la formation-24 83), sans essayer « *d'en savoir plus long* », que l'on aboutit au constat que seules les grandes entreprises forment.

8. La formation professionnelle est la vache à lait du paritarisme

Le financement du paritarisme, c'est-à-dire les sommes versées aux organisations patronales et aux organisations syndicales de salariés fondatrices et gestionnaire d'OPCA et d'OPACIF représente de l'ordre de 80 millions d'euros soit 0,75 % de la collecte au titre des mandats de gestion (50 millions d'euros) et 0,75 % de la collecte, dans le champ de l'interprofession, au titre de leur contribution à la mission d'intérêt général de développement de la formation professionnelle (30 millions d'euros versés au Fongefor) au bénéfice, des trois confédérations patronales reconnues représentatives au niveau national interprofessionnel (MEDEF, CGPME, UPA) et à l'exclusion des organisations patronales dites « hors champ » du secteur agricole, des professions libérales, et de l'économie sociale. Du côté des syndicats de salariés, les cinq organisations représentatives au niveau national en sont bénéficiaires.

Ces 80 millions sont constitués d'une part des coûts liés à la gestion paritaire des OPCA et OPACIF, et d'autre part par au financement partiel de la démocratie sociale pour les missions d'intérêt général assurées par les partenaires sociaux au sein de multiples instances de concertation au niveau national et territorial. Cette dépense est à rapprocher de celle consentie par la Nation pour le financement des partis politiques qui assurent le bon fonctionnement de la démocratie politique, soit 80 millions d'euros.

C'est en réalité autour de ces 80 millions que s'est construit, au moins pour partie, le fantasme des milliards détournés au profit des organisations patronales et syndicales de salariés. Les administrateurs d'une société privée seraient sans doute fort mécontents d'une rémunération aussi modeste, au surplus sans parachute doré ni stock-options. Mais comparaison n'est pas raison.

Mais puisque fantasme il y a, et récurrent, il faut souhaiter qu'il se dissipe en même temps que la clarification des règles de représentativité au niveau national interprofessionnel des organisations syndicales de salariés puis des organisations d'employeurs ainsi que de l'inscription du dialogue social dans la constitution. À cette occasion la question du financement de la démocratie sociale pourra être posée de manière plus sereine et la contribution de la formation professionnelle réévaluée à sa juste mesure, en distinguant ce qui relève de la rémunération des mandats de gestion (forfaitisé et non en pourcentage de la collecte des OPCA) et ce qui relève de la mission d'intérêt général, assurée par une dotation de l'État comme c'est le cas pour les partis politiques en lieu et place du Fongefor.

9. Les OPCA ont des coûts de fonctionnement trop élevés

Il y a quelques années, le magazine Le Point faisait un article dithyrambique sur les Restos du cœur, association qui redistribuait 90 % des dons reçus. Dans le même numéro, les OPCA étaient vilipendés au motif que leurs coûts de fonctionnement étaient trop élevés. Ils sont en moyenne de 10 %.

Mais même ce chiffre de 10 % demande à être discuté. Pour environ la moitié, il s'agit du fonctionnement de l'OPCA (coût d'accès à la ressource et gestion des fonds, paiement des formations, coût du paritarisme, etc.). Mais l'autre moitié est consacrée à des services (conseil, diagnostic, accompagnement, mise à disposition d'outils de gestion...) qui constituent autant de retours non monétaires à destination des entreprises. Difficile de parler ici de frais de gestion alors que le bénéficiaire direct du service est l'entreprise et ses salariés. Cette remarque s'applique tout autant aux Fongecif dont la valeur ajoutée réside autant dans l'instruction et le financement de dossier au titre du CIF que dans l'information, le conseil et l'aide à l'élaboration de projets de centaines de milliers de personnes qui ne sont pas nécessairement bénéficiaires d'un CIF (40 000 CIF financés en 2012, mais 170 000 personnes accueillies). C'est d'ailleurs cette analyse qu'avait faite le Conseil d'Etat en 2010 lors de l'examen du décret consacré aux frais de gestion des OPCA. Analyse que la DGEFP s'est soigneusement attaché à nier préoccupée qu'elle était d'appliquer les règles de la RGPP aux OPCA considérés par elle, à tort, comme des institutions parapubliques.

10. Il y a trop d'organismes de formation

Le serpent de mer du nombre des organismes de formation ressurgit régulièrement, dernièrement encore, lorsque l'on aborde la question de la qualité de la formation. Mais ici encore, le constat semble se suffire à lui-même sans plus argumenter : en quoi l'importance de l'offre serait-elle un problème au regard de la qualité ? Ne vaudrait-il pas mieux, sur un marché où les acheteurs individuels ne représentent que 7 % du chiffre d'affaires des prestataires de formation, se poser la question de l'achat par les professionnels que sont les OPCA, les entreprises, les Conseils régionaux ou POLE EMPLOI ? Et si ces professionnels ne savent ni ne peuvent acheter des formations de qualité, faut-il vraiment en déduire que la cause se trouve nécessairement dans le nombre de prestataires ?

On pourrait également analyser de manière un peu plus fine ce chiffre de 50 000 organismes brandi comme un étendard : une fois mis de côté les prestataires individuels, les associations éducatives, les réseaux quantitatifs (les auto-écoles par exemple) qui représentent plusieurs milliers d'organismes sans véritablement peser sur le marché, on pourrait constater que celui-ci est bien moins éclaté qu'on ne le présuppose. Et puis au nom de quoi interdirait-on à toutes les Universités, toutes les grandes écoles, toutes les entreprises, aux cabinets d'experts comptables, aux vendeurs ou distributeurs de matériels qui le souhaitent de se déclarer comme organisme de formation en lien avec leur activité principale ?

La formation continue, contrairement à la formation initiale et à l'apprentissage, se nourrit d'une grande diversité de modes de transmission de savoirs et de savoir-se faire, de plus elle est un marché dont rien ne prouve qu'il gagnerait à voir son accès être limité. Reste que tous les acheteurs de formation ne disposent pas des mêmes moyens pour sélectionner avec pertinence les multiples offres sur le marché. Un dispositif de conseil indépendant et fiable, ouvert aux professionnels comme aux individus, mériterait ainsi de voir le jour.

Conclusion

Le président de la République souhaite « une réforme courageuse de la formation professionnelle ». Voici en quels termes on l'imagine s'adresser au ministre en charge de la formation professionnelle ainsi qu'aux partenaires sociaux :

« Moi, président de la République,

- Le CNFPTLV et les partenaires sociaux, avant d'engager toute réforme, nous débarrasserons des idées reçues qui encombrant ce domaine et refonderont un référentiel stratégique de la formation professionnelle qui nous permettra d'évaluer son efficience dans le futur.

Moi, président de la République,

- Les partenaires sociaux engageront une négociation au niveau national interprofessionnel en vue d'un accord de méthode sur le nouveau référentiel de la formation tout au long de la vie, avant toute autre négociation sur le fond du dossier. Ils expliciteront clairement en quoi le référentiel de la formation tout au long de la vie n'est en rien comparable à celui du système d'éducation en charge de la formation initiale et comment il se décline pour les différents bénéficiaires (entreprises, salariés, demandeurs d'emploi...).

Moi, président de la République,

- Les partenaires sociaux s'emploieront à refonder les bases sur lesquelles peut se construire l'allocation des ressources dans le domaine de la formation tout au long de la vie : en distinguant ce qui doit relever de l'impôt en vue de financer des formations d'intérêt général, ce qui doit relever de contributions des employeurs et des salariés sous forme de cotisations destinées à financer la formation considérée comme une garantie sociale contre le risque d'inemployabilité, ce qui relève de la logique de l'investissement immatériel consenti par les entreprises et par les ménages, encouragés le cas échéant par des incitations fiscales, ce qui relève du temps de travail « épargné » par chaque salarié en vue d'un projet de formation...

- Et c'est alors, seulement, que le Ministre en charge « d'une réforme courageuse de la formation professionnelle », proposera aux partenaires sociaux d'engager une nouvelle étape de la réforme de la formation professionnelle sur la base d'une note d'orientation qui leur sera soumise en application de l'article premier alinéa 2 du code du travail, élevé entre temps au rang d'un principe constitutionnel.

Jean-Pierre Willems – Jean-Marie Luttringer
20 mars 2013