

NOTE

MARS
2013

www.institutmontaigne.org

REMETTRE LA FORMATION PROFESSIONNELLE AU SERVICE DE L'EMPLOI ET DE LA COMPÉTITIVITÉ

Dans la bataille pour l'emploi engagée par le Gouvernement, après le contrat de génération et les emplois d'avenir, le chef de l'État a décidé d'actionner un nouveau levier en annonçant, lundi 4 mars 2013, une réforme « courageuse » de la formation professionnelle. Un projet de loi est attendu avant la fin de l'année 2013.

Selon la DARES, la dépense nationale pour la formation professionnelle et l'apprentissage a atteint 31,5 milliards d'euros en 2010. Son manque d'efficacité a déjà été souligné à maintes reprises, notamment par la Cour des comptes dans un rapport de 2008. L'Institut Montaigne, dans une étude d'octobre 2011, appelait à « en finir avec les réformes non abouties »¹. Où en est-on aujourd'hui ? Quelle place occupent les entreprises de taille intermédiaire (ETI) dans le système actuel ? Quelles propositions peut-on formuler pour remettre la formation professionnelle (FP) au service de l'emploi et de la compétitivité ?

1. Quelques repères sur la formation professionnelle

¹ Institut Montaigne, *Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes non abouties*, Étude, octobre 2011.

² Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), *La dépense nationale pour la formation continue et l'apprentissage en 2009*, Analyses, n° 82, novembre 2011.

³ Delort A., *La dépense nationale pour la formation professionnelle et l'apprentissage en 2008*, Dares Analyses, novembre 2010.

- Politique créée avec la loi du **16 juillet 1971** (loi « Delors ») instaurant l'obligation faite aux employeurs de consacrer 0,8 % de leur masse salariale à la FP (1,6 % aujourd'hui). C'est le principe du « former ou payer » ;
- **31 Mds€** dépensés chaque année dont **13,1 Mds** par les entreprises (42 %), 16 % par

l'État, 15 % par les régions et seulement 4 % par les ménages² ;

- Sur 13,1 Mds versés par les entreprises, **6,5 Mds€** sont collectés et gérés par **48 OPCA** (organismes collecteurs paritaires agréés, 46 de branches et deux interprofessionnels), dont la totalité des sommes dues par les entreprises de moins de 10 salariés. Les frais de gestion de ces structures peuvent représenter jusqu'à 10 % de la collecte (630 M€) ;

- **1,5 %** des montants collectés – soit **97 M€** - sont destinés au financement des partenaires sociaux ;
- **15 dispositifs différents** existent : passeport formation, congé individuel de formation (CIF), droit individuel à la formation (DIF), plan formation, valorisation des acquis de l'expérience, etc. ;
- **58 450 prestataires de formation** et un secteur qui génère **11,3 Mds€** de chiffre d'affaires par an³.

Éléments de comparaison internationale

	Allemagne	Danemark	Royaume-Uni
Financement de la formation professionnelle	30 % du budget global de formation continue en Allemagne est pris en charge par les entreprises, 38 % par les individus, et 21 % par l'État.	En 2005, rapportée au PIB, la dépense publique pour la formation professionnelle et l'apprentissage est la plus élevée de l'Union Européenne (8,3 % du PIB), tout comme la dépense supportée par les entreprises (2,7 % du coût total de la main d'œuvre).	Les dépenses de formation continue représentent 3,9 % du PIB : <ul style="list-style-type: none"> • Financements publics : 47 %, • Organisations privées : 36 %, • Individus : 16 %.
Évaluation des formations	Les politiques de formation sont évaluées de manière régulière, et ce depuis plusieurs décennies. La version la plus officielle de ces évaluations est délivrée par le ministère fédéral de l'Éducation tous les trois ans.	En 2002, le Parlement danois a adopté une loi qui contraint tous les établissements d'enseignement à publier les résultats de l'évaluation des élèves/étudiants/stagiaires sous la forme d'une moyenne par matière et niveau de classe.	Les prestataires de formation sont soumis à des seuils de performance (taux minimaux de réussite des travailleurs formés) ; la qualité des formations est ainsi suivie depuis 2001 par le <i>Learning and Skills Council</i> , nouvellement <i>SFA (Skills Funding Agency)</i> .
Formation des chômeurs	L'Office fédéral du Travail est chargé des formations adressées aux chômeurs <i>via</i> l'attribution de chèques formation. Les sommes octroyées sont importantes car elles couvrent l'ensemble des dépenses liées à la formation (déplacements, matériel, vêtements de travail etc.).	Outre la dispense d'une formation gratuite, les demandeurs d'emploi peuvent obtenir une allocation spécifique, d'un montant équivalent à l'allocation chômage, soit 90 % du salaire précédent. Juste après son inscription au régime du chômage, tout demandeur d'emploi peut suivre gratuitement une formation de son choix combinant divers programmes et s'étalant sur une durée de six semaines. Les frais d'inscription de toute formation se déroulant au-delà de cette période sont pris en charge par les autorités locales.	Lancé en octobre 2009, le <i>Flexible New Deal</i> est destiné aux chômeurs de longue durée (au-delà de 12 mois) et comprend quatre semaines d'expérience professionnelle. De plus, le gouvernement a mis en place un programme spécifique de formation professionnelle destinée aux chômeurs de 18 à 24 ans approchant 12 mois de chômage : 300 000 livres sont ainsi allouées aux programmes <i>Train to Gain</i> formant aux métiers de la construction, de l'hôtellerie et de la manufacture.

Pour plus de détails, voir notamment Institut Montaigne, *Étude comparée des différents systèmes de formation professionnelle*, décembre 2010.

Les ETI, des acteurs fortement impliqués dans la formation professionnelle

	TPE	PME	ETI	Grandes Entreprises	Ensemble
Nombre d'entreprises (unités)	79 796	86 619	7 412*	478	174 305
	45,78 %	49,69 %	4,25 %	0,28 %	100 %
Montant des salaires versés	32 945 M€	135 680 M€	122 717 M€	108 122 M€	399 464 M€
Taux de participation financière	1,31 %	2,08 %	2,88 %	3,67 %	2,48 %
Versement aux OPCA	360 M€	2 062 M€	1 780 M€	1 183 M€	5 385 M€
	6,69 %	38,29 %	33,05 %	21,97 %	100 %
Nombre de salariés	1 214 647	4 706 138	3 859 612	3 441 022	13 221 419 M€
	9,19 %	35,59 %	29,19 %	26,03 %	100 %
Nombre de stagiaires	187 895	1 510 394	1 978 934	1 720 737	5 397 960 M€
	3,48 %	27,98 %	36,66 %	31,88 %	100 %
Pourcentage de salariés ayant suivi un stage	15,50 %	31,15 %	50,85 %	50,00 %	36,88 %

* 7 412 unités légales pour 4 600 ETI.

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2013.

2. Quatre raisons de réformer le système

- **Un système injuste qui ne profite ni aux plus petites entreprises** (les entreprises de moins de 10 salariés) **ni aux salariés les plus fragiles** (les précaires, les moins formés). Les études empiriques montrent que seulement 23,4 % des bénéficiaires ont un CAP/BEP alors que 44,3 % sont issus de l'enseignement supérieur⁴. Les formations pour les moins qualifiés donnant accès à un diplôme ou à un titre professionnel ne représentent que 2,3 % du chiffre d'affaires des prestataires de formation professionnelle ;
- **Un effort inéquitable tant entre les différents acteurs** (les entreprises supportent 42 % de l'effort pour 4 % à la charge des ménages qui

contribuent à hauteur de 16 % en Grande Bretagne et de 38 % en Allemagne) **qu'au sein même des entreprises** (les entreprises de plus de 2 000 salariés pèsent 11,3 % de la collecte mais perçoivent 15,3 % des dépenses OPCA) ;

- **Un système inefficace** : l'effort français – 1,6 % du PIB – est en constante augmentation (+ 6 % entre 2007 et 2008, dont + 11 % pour les seuls OPCA) alors que nos résultats en matière d'employabilité des jeunes et des seniors et de lutte contre le chômage de longue durée, comptent parmi les plus mauvais de l'OCDE ;
- **Un système opaque et dévoyé** dont la gestion paritaire contribue significativement au financement direct (97 millions d'euros dédiés

aux syndicats, au titre du « préciput ») et indirect des partenaires sociaux.

Une exigence de réforme renforcée avec la crise

En écho au rapport de la Cour des comptes de janvier 2013⁵, le président de la République (discours de Blois du 4 mars 2013) vient à son tour de souligner l'urgence d'une réforme permettant de « mettre de l'ordre dans les relations un peu compliquées » entre les différents acteurs de la formation professionnelle afin que cette politique soit « mieux ciblée sur les salariés et les demandeurs d'emploi les plus fragiles ». Après les premiers jalons posés par l'Accord national interprofessionnel du 11 janvier, un projet de loi sur la formation professionnelle est attendu avant l'été 2013.

⁴ Rapport d'information du Sénat, *Le droit de savoir*, 2007, sous la direction de Jean-Claude Carle.

⁵ Rapport de la Cour des comptes, *Marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques*, 22 janvier 2013.

Le point de vue de Pierre Cahuc

« Plusieurs rapports récents, de l'Inspection générale des finances (IGF), de la Cour des Comptes et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), soulignent que le système actuel de formation professionnelle, institué par la loi du 16 juillet 1971 et maintes fois réformé, fait vivre, à travers des règles d'une complexité difficilement imaginable, un grand nombre de prestataires jamais évalués dont la qualité reste à démontrer. La multiplicité des acteurs (État, régions, branches professionnelles, service public de l'emploi) se traduit par une absence de pilotage et un manque de transparence.

La loi du 25 novembre 2009, dernière réforme en date, n'a pas changé la donne : le système actuel reste profondément inefficace, opaque et inéquitable. Il défavorise tout particulièrement les petites entreprises et les salariés les moins qualifiés. À ce titre, on ne peut que se féliciter de l'annonce du président de la République d'une réforme de ce système afin de donner à chacun accès à la formation professionnelle comme l'ambitionne le préambule de notre Constitution ».

Pierre Cahuc est professeur d'économie à l'École polytechnique, directeur du laboratoire de macroéconomie du CREST, directeur du programme de recherche Labor market institutions à l'Institute for the Study of Labor (IZA, Bonn) et chercheur au CEPR (Londres).

Il co-dirige la chaire Sécurisation des parcours professionnels (CREST-ENSAE, Sciences Po, AFPA, DARES, Groupe Alpha). Il est aussi membre du Conseil d'analyse économique.

3. Propositions

« S'obstiner ou changer de cap ? »

Les ETI pour une nouvelle politique de formation au service de l'emploi et de la compétitivité

1. Revenir à la source du « former ou payer » : faisons confiance aux entreprises et aux salariés

■ **L'incitation plutôt que la contrainte** : remplacer l'obligation légale par des incitations fiscales sous forme de crédit d'impôt. 100 % des montants investis seraient déductibles de l'assiette IS. Les pouvoirs publics pourraient, au gré de leurs priorités, porter l'incitation au-delà de 100 % si les moyens mis en œuvre sont destinés à des publics cibles (bas salaires, peu qualifiés, contrats courts, jeunes...) et si les formations sont longues et qualifiantes. Les missions d'intérêt général liées à la formation, en particulier des chômeurs, seraient financées par l'instauration d'une cotisation sociale « formation », partagée entre employeurs et salariés et prélevée par l'URSSAF.

Bénéfice : les « dépenses contraintes », inefficaces par nature, disparaissent et les entreprises sont incitées à porter l'effort sur les publics les plus fragiles, pour lesquels la formation est la plus nécessaire. Au final, les entreprises forment plus et mieux.

■ **L'engagement de tous** : laisser aux salariés la possibilité de participer au financement de leur formation en contrepartie de réduction ou de crédit d'impôt. Une formation est un investissement « gagnant / gagnant » qui doit être partagé dans sa prise en charge comme dans son bénéfice.

Bénéfice : mieux partager l'effort de formation et élargir la palette des outils de formation à la disposition des cadres notamment.

2. Mettre en place des formations utiles au salarié et adaptées aux besoins de l'entreprise

■ **La priorité aux formations longues et utiles** : fusionner tous les dispositifs au bénéfice des salariés dans un compte

épargne formation, transférable d'une entreprise à une autre et allant au-delà du plafond du DIF (120 h maximum, cumulable pendant 6 ans). Le principe en étant arrêté dans l'Accord du 11 janvier 2013, ce compte pourrait être alimenté par une 36^e heure travaillée.

■ **Laisser à l'entreprise le libre choix dans les outils** : alternance, apprentissage, formation professionnelle... de préférence aux emplois aidés, les entreprises devraient pouvoir utiliser librement les dispositifs les plus adaptés à leurs besoins de compétitivité et aux opportunités d'embauche qu'elles sont en mesure d'offrir.

3. À chacun son rôle : redonner aux intermédiaires de la valeur ajoutée dans le processus de formation

■ **Réduire l'empilement des structures et mieux coordonner les acteurs de la formation** en poursuivant la réforme des OPCA engagée en 2009 et en désignant un pilotage territorial unique de la politique de

formation (binôme Secrétariat général aux affaires régionales / Président de Région).

■ **Faire passer l'OPCA d'un rôle de gestion à un rôle de prescription**, les OPCA étant alors chargés d'accompagner, en amont, les entreprises de leur ressort – et notamment les plus petites – dans l'audit et l'identification de leurs besoins de formation.

■ **Ne pas s'interdire une réforme audacieuse pour de mauvaises raisons**. Aucune réforme n'aboutira sans que ne soit réglée préalablement la question du financement de la vie syndicale. Sur le modèle du financement de la vie politique, charge à l'État de répartir les 97M€ du préciput destinés aux partenaires sociaux en fonction de leurs résultats obtenus lors des élections professionnelles. Cette somme, représentant 0,075 % de l'effort actuel de formation des employeurs, pourrait être prélevée à due concurrence sur les montants actuellement alloués par l'entreprise au fonctionnement des IRP (institutions représentatives du personnel).

4. Évaluer la performance de l'effort de formation

■ **Définir des indicateurs qui s'imposent à tous**, sur le modèle de ceux proposés en février dernier par la Fédération de la Formation Professionnelle⁶ : entreprises, salariés, opérateurs, acteurs publics... Chacun respecterait, d'un bout à l'autre de la chaîne de formation, des indicateurs mesurables et objectifs.

■ **Créer un organisme de certification et d'homologation indépendant** pour évaluer la qualité des prestations proposées par les 55 000 organismes et opérateurs

actuellement présents sur le marché de la formation professionnelle.

- **Organiser un débat au Parlement avant toute discussion budgétaire** pour mesurer les résultats des politiques publiques de formation professionnelle et leur impact sur l'emploi et la compétitivité des entreprises.

5. Placer les ETI au cœur de réforme

- **Mettre ASMEP-ETI à bord du comité de pilotage de la réforme** que le Ministre a l'intention de constituer dans les semaines qui viennent.
- **Faire des 4 600 ETI françaises le laboratoire de**

la réforme dès 2014 en leur ouvrant la possibilité d'opter pour un système d'incitation fiscale en contrepartie du respect d'indicateurs de performance.

6 Guide de reporting à destination des entreprises de la FFP : *Rendre compte des impacts économiques et sociétaux des investissements en formation professionnelle*, février 2013.

Enquête : la formation professionnelle vue par les ETI

Il ressort d'une enquête menée par le cabinet IDRH que les ETI privilégient nettement les formations qu'elles mettent en œuvre de manière autonome dans l'entreprise et dont elles peuvent mesurer l'impact sur leur compétitivité et leur capacité d'innovation : 67 % des entreprises jugent que ces formations contribuent « beaucoup » à leurs objectifs, alors que les dispositifs légaux les mieux notés (le contrat de professionnalisation et l'alternance) sont à 36 %. Globalement, ces dispositifs sont souvent mal identifiés, jugés trop nombreux et moins pertinents pour l'entreprise.

L'enquête fait apparaître que les emplois les plus qualifiés bénéficient de plus de formations (46 % des formations pour 32 % de l'effectif). D'un autre côté, les salariés les moins qualifiés n'utilisent quasiment pas les possibilités offertes par les dispositifs individuels (à hauteur de 4 % seulement pour 21 % de l'effectif).

Pour améliorer le système de la formation professionnelle, les ETI interrogées estiment prioritaire :

- de laisser plus d'autonomie à l'entreprise dans l'utilisation de son budget de formation par un système plus incitatif, qui ne dissocie pas l'intérêt du salarié de celui de l'entreprise (63 % des entreprises du panel placent cette piste d'évolution en priorité 1 ou 2 sur 6) ;
- de réduire le nombre de dispositifs (à 61 % en priorité 1 ou 2).

Le cabinet IDRH a réalisé une enquête auprès de 500 ETI via un questionnaire en ligne et des entretiens individuels (mars 2013).

DERNIÈRES PUBLICATIONS



Pour un « New Deal » numérique



Redonner sens et efficacité à la dépense publique



Intérêt Général :
que peut l'entreprise ?

Institut Montaigne
38, rue Jean Mermoz - 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 58 18 39 29
Fax +33 (0)1 58 18 39 28
www.institutmontaigne.org
www.desideespourdemain.fr
www.chiffrages-dechiffrages2012.fr
www.banlieue-de-la-republique.fr
www.conferencedecitoyens.fr

ASMEP-ETI
Syndicat des Entreprises de Taille Intermédiaire
18 rue Boissière - 75116 Paris
Tél. 01 56 26 00 66
contact : dg@asmep.fr
<http://www.asmep-eti.fr/>

Directeur de la publication :
Laurent Bigorgne
Conception : [latoutpetiteagence](http://latoutpetiteagence.com)
Réalisation :  **INEDIT.**