

**FORMATION
PROFESSIONNELLE
DU MARCHÉ À
L'INDIVIDU**



CERCLE DE RECHERCHE ET D'ANALYSE SUR LA PROTECTION SOCIALE

LES CAHIERS DU CRAPS

AVANT-PROPOS

La formation, creuset d'innovation, de compétitivité « hors coût » pour les entreprises, mais aussi de cohésion sociale, est plus que jamais l'un des grands chantiers stratégiques du quinquennat présidentiel. Outre le problème de rupture de valeur entre Éducation nationale et formation professionnelle et supérieure, elle est caractérisée par une atomisation de ses moyens, de ses financeurs et de ses utilisateurs. Le chiffre de 32 milliards couramment avancé a peu de sens, réparti entre le marché « Delors » de la formation (environ 6 milliards annuels), la formation consommée en interne par les entreprises, celle destinée aux administrations, celle mise en œuvre par les Régions (5 milliards) à destination des apprentis ou des demandeurs d'emploi, celle correspondant à des interventions de l'État, ou celle irriguée par d'autres acteurs institutionnels tels les Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI).

En réalité, l'effort de formation national est aussi deux à trois fois moindre que celui de pays comme l'Allemagne ou la Grande-Bretagne qui y consacrent plus de 3 % de leur PIB !

18 janvier 2016, le Président de la République annonce le lancement d'un « Plan d'urgence » contre le chômage. Un plan à 2 milliards, dont 1 milliard d'euros supposé financer 500 000 formations à des métiers d'avenir (numérique, énergie)... ou en manque de candidats (hôtellerie-restauration, bâtiments, services à la personne, commerce de proximité, transports, etc.) !

Après les plans 30 000 de 2013 et 100 000 de 2014, qui dit mieux ? 1 million ? 2 millions ?

Si l'image d'un plan formation « à 1 milliard » peut-être - un temps - vendeuse médiatiquement, le négatif photographique est accablant, mettant en relief le demi-milliard jeté du même coup par la fenêtre puisqu'un bénéficiaire sur deux, au mieux, sera six mois après sa formation dans un emploi souvent mal rémunéré, peu qualifié et donc précaire.

On joue avec les catégories de chômeurs comme d'autres jouent au bonneteau pour limiter optiquement le désastre qui n'en est pas moins réel !

25 septembre 2017, à peine élu, le nouveau Président de la République, sans pour autant changer quoi que ce soit à un système à bout de souffle, lance à grand bruit le « Grand Plan d'Investissement 2018-2022 ». 15 milliards d'euros supplémentaires sont affectés à la formation professionnelle sur un total de 57 milliards d'euros. Objectif : former un million de demandeurs d'emploi peu qualifiés et un million de jeunes décrocheurs pour édifier une société de compétences et lutter durablement contre le chômage !

Un an plus tard, la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » se veut créer une « nouvelle société de compétences » à travers un panel de mesures visant à modifier substantiellement concepts et outils, allant jusqu'à mettre en place une nouvelle gouvernance de la formation professionnelle et de l'apprentissage avec la création de France Compétences, tout en réformant le financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Énième réforme pour un système dont chacun se plaît à reconnaître qu'il n'a jamais produit les effets attendus.

Énième réforme ou révolution copernicienne ?

Seuls les résultats trancheront.. En attendant, il appartient au CRAPS dont c'est la première des vocations, de dresser le bilan de plus d'un demi-siècle de formation professionnelle et d'analyser précisément la nouvelle loi..

1 DE LA NÉCESSITÉ DE LA FORMATION

L'INDISPENSABLE FORMATION PROFESSIONNELLE POUR... CEUX QUI EN ONT LE MOINS BESOIN

« Toutes les études internationales, toutes les expériences, toutes les analyses montrent en effet que l'emploi est moins lié aux conditions du recrutement et du licenciement qu'au niveau de compétences des travailleurs : plus on est formé, tout au long de sa vie, moins on a de risque d'être chômeur.

C'est d'abord vrai de la formation initiale : les diplômés de l'enseignement supérieur sont, partout, beaucoup moins souvent et beaucoup moins longtemps chômeurs que les autres. Que la formation supérieure soit générale ou professionnelle. En moyenne, dans les pays de l'OCDE, le taux de chômage est inférieur à 4 % pour les diplômés de l'enseignement supérieur et supérieur à 10 % pour ceux dont le niveau est inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire.

C'est ensuite vrai de la formation permanente : plus elle est développée, moins il y a de chômage. En Allemagne... 1 chômeur sur 5 est en formation, contre 1 sur 10 en France. En Autriche, 4 chômeurs sur 10 sont en formation et les jeunes de moins de 18 ans, sortis du système scolaire, sans apprentissage doivent suivre obligatoirement une formation financée par les services publics limitant ainsi à six mois leur période maximale de chômage. Au Danemark, dès qu'un jeune est sans emploi pendant six mois, il est intégré de façon obligatoire dans une formation intensive.

Si, en France, le niveau de formation initiale semble s'améliorer, la formation permanente y est un désastre : elle est réservée, pour l'essentiel, à ceux qui ont un emploi, privé ou public ; seuls 10 à 12 % des inscrits Pôle emploi ont accédé à une formation, alors que six chômeurs sur dix ont retravaillé dans les six mois suivant une formation proposée par Pôle emploi¹... ».

¹ Jacques Attali. Conversation avec Jacques Attali. « La vraie bataille pour l'emploi ». L'express. 28 août 2017.

ÉCLAIRAGES SUR CERTAINES SITUATIONS PERSISTANTES

LE CHÔMAGE DES JEUNES

Une situation intenable...

Au-delà de ce constat général peu contestable, plusieurs éléments concernant les jeunes éclairent une situation à la fois persistante et inacceptable.

« C'est alors que j'ai découvert, et beaucoup de ministres avec moi, l'extraordinaire et accablante proportion des jeunes qui arrivaient sur le marché du travail sans aucune formation. Et la clarté de cette présentation a contribué sans doute à nous faire prendre conscience de l'effort national à accomplir pour mettre fin à cette situation² ». Nous sommes en août 1976, Christian Beullac, ministre du Travail sous le gouvernement Barre, Valéry Giscard d'Estaing est Président de la République.

43 ans après cette prise de conscience, 120 000 jeunes entrent annuellement toujours sur le marché du travail sans aucune qualification, sans aucune formation...

Les 15 à 24 ans sont les plus touchés par le chômage. En effet, le taux de chômage de ce segment de population augmente de façon constante ; en 35 ans, il a été multiplié par deux ! En novembre 2015, le taux de chômage des moins de 25 ans se situait à 25,7 % dans l'Hexagone, atteignant ainsi un pic historique.

Le taux de chômage des jeunes actifs s'établit désormais à 22,6 % à la fin du premier semestre 2017, selon les récents chiffres du ministère du Travail alors que pour la même période, le taux de chômage de la population active s'élevait à 9,5 %. En tout état de cause, le taux de chômage des jeunes au-delà de toutes les velléités de reprise économique n'est jamais descendu en-dessous des 20 % !

Et les comparaisons de pays à pays au sein de l'Europe sont consternantes. Certes, le taux de chômage des jeunes dépasse les 30 % dans six pays, en particulier ceux d'Europe du Sud : jusqu'à 38,1 % en Italie, 47,5 % en Espagne et même 49,5 %

en Grèce, où près d'un jeune actif sur deux cherche donc un emploi. Mais si on compare l'emploi des jeunes à des pays comparables au nôtre, le Royaume-Uni affiche 13,5 %, l'Allemagne 7 % soit moins que le taux de chômage de l'ensemble de la population en France (10 %) alors ce que subissent les jeunes devient un drame national..

Un avis du Conseil économique, social et environnemental de mars 2016 fait état d'une situation catastrophique concernant l'emploi des jeunes : près de 2 millions de jeunes sont sans diplôme, sans formation et sans emploi, près d'un jeune actif sur quatre est au chômage, un jeune sur cinq vit sous le seuil de pauvreté, un quart des 140 000 personnes sans domicile en France sont des jeunes de moins de 30 ans, trois ans après la sortie du système scolaire, un jeune sur cinq est encore à la recherche d'un emploi et un jeune sur trois est surqualifié pour son emploi.

Une étude du Centre d'Études et de Recherches sur les Qualifications (CEREQ) de 2013 montre combien les jeunes issus de zones sensibles subissent une double peine, celle des difficultés d'insertion sur le marché de l'emploi - niveau formation en général et de diplôme en particulier - et celle d'une discrimination territoriale.. près d'un jeune sur deux serait au chômage !!!

Malgré des orientations fortes

Et pourtant, consciente de la nécessité d'une adéquation entre emploi et formation, la France s'est engagée depuis 1985 à « amener 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat » suite, en 1968, à la création du bac technologique. « Après le pain, l'éducation est le premier besoin du peuple³ » ce qui dans le langage populaire s'est traduit par le fameux « passe ton bac d'abord ! ». Dans la foulée de l'annonce, la création en 1985 du bac professionnel a renforcé ce mouvement. Cette orientation prise, nécessaire au regard des autres pays, engagée certes tardivement et désormais considérée en termes de processus comme achevée, n'a pas pour autant régulé le marché de l'emploi des jeunes...

² Valéry Giscard d'Estaing. Le pouvoir et la vie. Tome 1 page 204.

³ Georges Jacques Danton (1759-1794). Discours sur l'Éducation. 13 août 1793.

Au fil des parutions des enquêtes PISA, la France ne cesse de dégringoler dans le classement des nations les plus performantes au regard de leur système éducatif. 20 % des Français ne maîtrisent pas à l'âge de 15 ans tous les fondamentaux requis et les redoublants en classe primaire seront pour 90 % d'entre eux des non-diplômés. Chiffres non contestables et connus de tous sans pour autant qu'une quelconque politique s'y attaque... Deux tiers des étudiants interrogés considèrent que 100 % de leur temps est passé à prendre des notes, c'est-à-dire que « l'apprentissage du travail collaboratif » est inexistant, ce qui pourtant, face à l'importance désormais des nouvelles technologies dans la « sphère travail » est dramatique. En d'autres termes, l'éducation ne prépare en rien notre jeunesse au passage d'un monde vertical à un monde horizontal !

Sur trente pays, la France, quel que soit le ou les critères retenus, se situe systématiquement dans le dernier tiers. L'Allemagne qui dans les années 90 était particulièrement mal classée est désormais dans le peloton de tête. Or, la relation entre performance du système éducatif et le taux de croissance est désormais établie. Seul l'importance de ce lien varie selon les études. Ainsi, si la France se hisse au rang de l'Allemagne dans ce classement, ce serait 11,5 milliards d'euros (bruts) en gains de PIB annuels sur la période 2015-2050, 0,12 point annuel d'ici 2050 et 0,37 entre 2050 et 2075 ; si la France obtenait les résultats des Sud-Coréens qui se placent en tête, ce serait 0,28 point de croissance annuelle supplémentaire, 0,37 et 0,83 entre 2050 et 2075... Mieux encore, cette amélioration du score PISA pourrait être atteinte par une « simple » réduction des inégalités scolaires dont la France détient le record mondial, avec un écart de performance entre les plus et les moins favorisés des élèves de l'ordre de 24 % contre 9 % en Allemagne et 5 % en Corée du Sud, le premier du classement PISA.

Ainsi, il n'est guère étonnant, dans ces conditions, que le taux d'emploi des jeunes défini comme la part des personnes ayant un emploi parmi les personnes âgées de 15 à 24 ans, exprimée en pourcentage s'élève en France à 28,6 %, et est bien inférieur à la moyenne européenne (34,6 %) et à quelques voisins européens comme l'Allemagne, le Royaume-Uni ou les Pays-Bas.

Comment s'étonner, devant ce tableau calamiteux, dans un monde ouvert, que même si les jeunes diplômés français sont plus aptes à saisir les opportunités qui se présentent que les non-diplômés, « les enfants de la démocratisation » peinent non seulement à trouver du travail mais surtout à décrocher un CDI à la figure de Graal !

L'APPRENTISSAGE PERÇU COMME UN DÉCLASSEMENT SOCIAL

Face aux pesanteurs culturelles assimilant le travail manuel au déclassement social, l'apprentissage, recette magique outre-Rhin, est systématiquement délaissé quand ce n'est pas l'État lui-même qui en réduit le budget pour le diriger vers l'emploi aidé... Bien que le Conseil d'orientation pour l'emploi dans un rapport réalisé mi-2013 pour le Premier ministre affirme que « les taux d'emploi des apprentis sont généralement plus élevés que ceux des jeunes ayant suivi des formations de même niveau en cursus classique. Ainsi, les taux d'emploi respectifs des sortants de CAP-BEP, de bac professionnel, de bac technologique et de BTS-DUT, sont respectivement de 38,7 %, 54,5 %, 55,7 % et 65,7 % pour les sortants de lycée contre 58,8 %, 75,5 %, 75,1 % et 78,5 % pour les sortants d'apprentissage ». Le rapport conclut que « l'impact très positif de l'alternance sur l'insertion professionnelle des bénéficiaires est incontestable. L'alternance joue notamment un rôle essentiel dans la politique de l'emploi en faveur des jeunes », ce seront 550 millions d'euros de ressources publiques pour 2014 retirés de la politique en faveur des contrats d'alternance pour des emplois du secteur non-marchand, en l'occurrence les emplois d'avenir dont chacun s'accorde à dire qu'il n'y a pas pire mesure pour l'emploi que les contrats aidés...

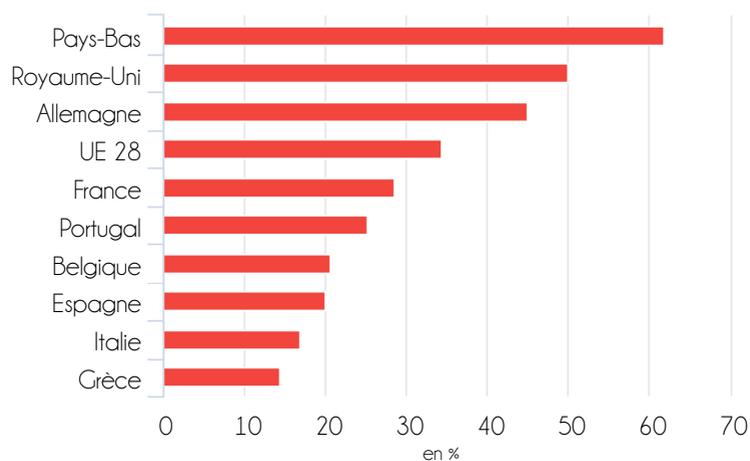
Or, sept apprentis sur dix trouvent un contrat à la sortie de l'apprentissage, et quatre sur dix deviennent chefs d'entreprise en créant leur propre structure. Il est vrai que 25 % des apprentis sont issus de l'enseignement supérieur. Mais le plus inquiétant n'est-il pas que 28,1 % des contrats d'apprentissage soient rompus avant leur terme, chiffre qui est de 48,9 % dans l'hôtellerie-restauration !

Fin septembre 2015, l'Association pour l'Emploi des Cadres (APEC) constatait que 40 % des jeunes diplômés sont toujours sans emploi un an après leur sortie d'école, que seulement 50 % des jeunes diplômés en emploi sont en CDI, un indicateur en baisse de 9 points par rapport à l'année précédente, que la proportion de cadres est en nette baisse (57 %, -5 pts), tirant à la baisse le salaire moyen, que 17 % des jeunes diplômés en emploi déclarent occuper un « job purement alimentaire ». Plus généralement, 35 % estiment que leur poste est « en dessous de leurs qualifications ».

Ainsi, non seulement le diplôme ne garantit plus rien, ni embauche, ni niveau d'embauche mais un phénomène de déqualification commence à poindre...

Dès lors, rien d'étonnant que le taux d'emploi des jeunes devienne un des maux français. En effet, la comparaison du taux d'emploi (voir ci-dessous) des jeunes Français avec ceux des autres pays européens est particulièrement révélateur des difficultés d'insertion de la jeunesse française sur le marché du travail.

TAUX D'EMPLOI DES JEUNES DE 15 À 24 ANS DANS UNE SÉLECTION DE PAYS DE L'UE



SOURCE : INSEE/EUROSTAT/2^e TRIMESTRE 2017

Pendant un siècle, de 1870 à 1962, la jeunesse française a connu la guerre. Combattre pour défendre la Nation était un devoir que l'on recevait en héritage sans inventaire préalable. Aujourd'hui, en grande partie grâce à la construction européenne, la guerre, au moins dans son aspect classique, a disparu de notre horizon. C'est d'un tout autre fléau auquel la jeunesse est confrontée, celui du droit au travail et conséquemment du droit au logement, à l'accès aux soins et à la culture... Tout simplement à celui de la dignité !

LA PERSISTANCE DES OFFRES D'EMPLOI NON POURVUES

Véritable serpent de mer - « Du travail ? Je traverse la rue, je vous en trouve. (dans l'hôtellerie-restauration), ils cherchent juste des gens prêts à travailler⁴ » - ces offres à hauteur de 3 à 400 000 sont généralement opposées au concept de chômage de masse. S'il est, en effet, très difficile de comprendre intellectuellement comment une telle masse d'offres restent non pourvues dans un pays dont le taux de chômage n'est jamais descendu en dessous de 7 % depuis un quart de siècle, quelques explications doivent être avancées, au-delà du fait qu'un abandon sur trois s'explique par la disparition du besoin. Ces offres se situent dans des secteurs d'activité dont l'image ou la rémunération ne sont guère attractives, générant souvent des conditions de travail particulièrement pénibles qui plus est, n'entrevoient pas un contrat pérenne.

Fort de ce constat, il convient de s'interroger sur la pertinence du système d'Assurance chômage en tant qu'incitateur de reprise d'emploi... Ce qui est hors champ de cette étude.

⁴ Emmanuel Macron, 15 septembre 2018.

2 RAPIDE APERÇU DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE : CONSTAT ET PROPOSITIONS

C'est avec son projet de nouvelle société exposé lors de son discours d'investiture de 1969 que Jacques Chaban-Delmas entend « détartrer » une France qui semble bien en retard sur ses concurrents étrangers. Avec son conseiller aux questions sociales, Jacques Delors, la formation professionnelle continue, avec la loi du 16 juillet 1971, prend véritablement corps. Les entreprises financeront ce qui devient une « obligation nationale ». Dans la droite ligne de « l'école libératrice », la formation professionnelle s'adresse à tous les Français sans distinction tout au long de sa vie !

LA FORMATION PROFESSIONNELLE : 1,5 % DU PIB POUR 8 MILLIONS DE PERSONNES EN FORMATION

En 2013, le montant total des dépenses de Protection sociale de la France s'élevait à 673 milliards d'euros, soit l'investissement le plus élevé des pays de l'OCDE en part de PIB (33,6 %), mais au 7^e rang seulement (46,75 milliards d'euros) des pays de l'Union européenne en termes d'interventions sur le marché du travail rapporté au PIB. Parmi celles-ci, 28 milliards étaient dévolus à des interventions « passives » de soutien (Assurance chômage et préretraites), et 14 milliards à des mesures dites « actives », engagées pour produire un effet sur le marché du travail et l'économie... dont 7 milliards d'euros de formation.

Or, la formation professionnelle se dispense en France à travers 3 dispositifs différents accueillant au total 8 millions de personnes :

- la formation initiale, obtenue au terme d'un cycle d'étude de diplôme, chaque année 600 000 jeunes auxquels il convient d'ajouter plus de 150 000 sortants sans diplôme (ou de niveau brevet),
- la formation continue des actifs fait bénéficier 7 millions de personnes d'actions de formation chaque année, soit 4,5 millions du secteur privé et 2,5 millions du secteur public,

- la formation des demandeurs d'emploi quant à elle effectue 600 000 entrées en formation par an.

En réalité, concernant ces deux dernières catégories, les dépenses de formation professionnelle représentaient en 2013 au total 31 milliards d'euros, soit environ 1,5 % du PIB contre 3,7 % en Allemagne et 3,9 % en Grande-Bretagne.

UN MARCHÉ TRÈS INTERMÉDIÉ ET ATOMISÉ PAR L'OFFRE DE 80 000 ORGANISMES

En termes de financement, 14 milliards d'euros proviennent de contributions entreprises (dont 6 milliards versés aux Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA)), 4 milliards d'euros d'interventions de l'État sur le marché du travail, auxquels il convient d'ajouter 6 milliards d'euros pour la formation des agents des administrations publiques, 4 milliards d'euros de dépenses des conseils régionaux, 2 milliards d'euros d'interventions Pôle emploi - Unédic - Agefiph. Les ménages, quant à eux, contribuent à la formation professionnelle pour 1 milliard d'euros.

En termes de bénéficiaires, près de 14 milliards d'euros financent des actions de salariés du secteur privé, 8 milliards d'euros la formation de jeunes, 4 milliards d'euros celle de demandeurs d'emploi et 6 milliards d'euros celle des agents du secteur public.

Concernant les acteurs de la formation professionnelle, ces derniers outre la question des financeurs, rassemblent d'une part les organismes de formation (OF) et d'autre part les structures d'orientation - information - prescription, c'est-à-dire un ensemble particulièrement éparé et divers de près de 80 000 organismes (contre 15 000 en Grande-Bretagne et moins de 10 000 en Allemagne).

Quant aux premiers, il s'agit d'environ 79 000 organismes de formation qui ont pour activité principale ou accessoire la production de prestations de formation. Les 18 000 établissements exerçant cette activité à titre principal génère 8 milliards d'euros de chiffre d'affaires, soit les deux tiers du marché global, et emploient près de 150 000 salariés.

Toutefois, certains organismes représentent une part importante du « marché de la formation » : l'Agence nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes (AFPA) et les groupements d'établissements (GRETA) représentent à eux seuls environ 700 000 stagiaires par an.

Ainsi, l'AFPA, mobilisant 8 000 collaborateurs - dont 3 700 formateurs - sur 200

centres accueillent ainsi annuellement 150 000 stagiaires, dont une moitié de demandeurs d'emploi (80 000 en 2015).

Les 191 groupements d'établissements publics locaux d'enseignement dédient chaque année, à la formation continue de plus de 500 000 adultes, 4 750 sites et les formateurs mis à disposition – en fonction des besoins – par les établissements scolaires publics d'enseignement (EPE).

Néanmoins, les organismes privés représenteraient au moins 85 % de l'ensemble des organismes de formation.

En réalité, les organismes publics et parapublics ne représentent que 3 % du nombre des organismes de formation (1 760 au total) mais 22 % du chiffre d'affaires du secteur (3 milliards d'euros) et 14 % des stagiaires.

Pour les seconds, le tableau est presque aussi « impressionniste », bien qu'il convienne de distinguer d'une part les publics demandeurs d'emploi et les jeunes, et d'autre part les salariés.

L'offre de services pour les premiers, relève des acteurs du Service Public de l'Emploi, a fortiori depuis l'avènement de la compétence régionale en matière de formation professionnelle (des adultes et apprentissage)... et la création en 2008 de Pôle emploi par fusion de l'ANPE et du réseau Assédic.

Mobilisant 53 000 agents (indemnisation – accompagnement – production statistique) sur un réseau de 900 agences réparties sur le territoire, l'« opérateur universel de l'emploi » côtoie pourtant début 2016 dans les territoires d'autres structures publiques ou associatives :

- 444 Missions locales et leurs 11 000 salariés (orientation et prescription de formation – jeunes) ;

- 116 Cap emploi et 900 collaborateurs (orientation et prescription aux publics handicapés) ;

- 181 Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE) et leurs 3 000 ressources (information et orientation) ;

- 198 Maisons de l'emploi et 1 200 agents (information et orientation à la fin de la formation).

Il s'agit donc au total de plus de 15 000 acteurs territoriaux de l'emploi intervenant sur 930 sites dans le champ de l'information, de l'orientation, voire de la prescription d'actions de formation...

La loi du 16 juillet 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe), permet désormais à l'État de déléguer à la Région la coordination de ces outils territoriaux afin de renforcer un hypothétique continuum emploi-formation-développement économique.

L'ILLISIBILITÉ DE L'EFFICACITÉ FINALE DU SYSTÈME FRANÇAIS DE FORMATION PROFESSIONNELLE : ET L'ÉCONOMIE DANS TOUT ÇA ?

Concernant les salariés du secteur privé représentant donc 14 milliards d'euros de contributions, il convient de distinguer contributeurs et bénéficiaires finaux du dispositif de formation.

La loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale est venue en réformer le financement en définissant deux niveaux de contributions obligatoires : 0,55 % de la masse salariale pour les entreprises de moins de 10 salariés et 1 % au-delà c'est-à-dire pour moins de 5 % des entreprises représentant les trois quarts des salariés du secteur privé.

En effet, la France compte environ 5 000 grandes entreprises et entreprises de taille intermédiaire (ETI) représentant 7,4 millions de salariés et près des deux tiers du chiffre d'affaires national (3 800 milliards d'euros), 140 000 petites et moyennes entreprises (PME) salariant 4,2 millions de collaborateurs et 3 millions de très petites entreprises (TPE) pour à peu près... autant de salariés.

Or, ces derniers ont pourtant un taux d'accès à la formation deux fois moindre que celui des grandes entreprises et ETI : 34 % contre plus de 65 % pour les salariés des premiers.

D'où l'enjeu d'un soutien institutionnel spécifique par des services publics ad hoc à destination des TPE. Bien que la prise de conscience soit tardive, la loi de 2014 a voulu engager les OPCA dans le développement d'activités de conseil-expert en formation auprès des TPE-PME, via des prestataires. Il s'agit donc de développer le « taux de couverture individuel » du système de formation.

La mise en place par la même loi du Compte Personnel de Formation (CPF) et d'une obligation nouvelle de former - venant adapter l'obligation historique de payer créée par la loi Delors - participe également à l'atteinte de cet objectif. Pourtant, au 1^{er} janvier 2016, un an après l'entrée en vigueur de la réforme, moins de 2 500 000 CPF étaient ouverts pour 210 000 formations, dont 78 % à des

demandeurs d'emploi... à rapprocher des 30 millions d'actifs français.

Pour autant, au-delà de la question de l'accès à la formation des salariés des entreprises subsiste un problème : celui de l'efficacité économique finale de la formation... et de sa mesure. A fortiori dans un temps de renforcement d'un droit - spécifiquement français - à la formation individuelle et portable.

Dans quelle mesure le dispositif de formation réglementaire et les 32 milliards de financement associés contribue-t-il réellement à l'innovation, à la compétitivité des entreprises françaises et au développement économique territorial (TPE - PME) ?

Compte tenu de l'inéluctable globalisation des économies, l'enjeu est de taille - quels que soient les statuts qui ont historiquement formaté les différents dispositifs en vigueur : salariés, demandeurs d'emploi, actifs non-salariés, jeunes - et interroge en profondeur la capacité des institutionnels à identifier, comprendre, formuler les besoins réels de leur environnement économique et à y apporter une réelle contribution, organique ou en termes d'interventions, autour de chaînes de valeur définies.

QUELQUES RÉFLEXIONS EN GUISE DE PROPOSITIONS !

La formation continue et l'apprentissage sont pourtant devenus, depuis les lois de décentralisation, l'enjeu majeur des Régions. Mais les engagements de l'État ne sont pas au niveau des défis.

La formation représentait en France en 2013, 32 milliards d'euros annuels. 32 milliards ! Le chiffre claque ! Il semble conséquent. Il est en réalité bien faible.

L'Allemagne consacrait ainsi sur la même période 110 milliards au même poste, très fortement territorialisé puisque 80 milliards sont assurés par les Länder qui valorisent ainsi ces interventions en pleine cohérence avec leurs propres enjeux économiques et spécificités.

A contrario, en France, seuls moins de 6 milliards sont à la main de nos Régions.. dont le budget total n'est que de 30 milliards d'euros, soit après trente années de décentralisation, quinze fois moindre que celui de l'État ! Ainsi, au-delà de chiffres ronflants, État et Régions disposent de capacités d'interventions bien limitées en matière de formation : quelques milliards d'euros chacun pour un effet final, dans le cas du premier, trop illisible.

En effet, malgré des moyens très faibles eu égard à ceux de leurs voisins européens, les Régions ont le souci constant de corréler toujours davantage les interventions en faveur de la formation et celles en soutien du développement économique territorial. Et pourtant... les interventions tant de l'État, via ses opérateurs, que des Régions, sont encore tributaires d'une logique d'offre de formation disponible, et non suffisamment de celle de la demande... des entreprises.

La France n'a jamais compté autant d'organismes produisant de la formation : les fameux 80 000 ! L'Allemagne en compte dix fois moins pour un investissement dans ce secteur triple de celui de la France...

Le contenu des formations offertes est l'une des explications de cet écart spectaculaire : les organismes allemands dispensent des contenus à forte valeur

qualifiante, en réponse tant aux financeurs de proximité « Länder » qu'aux acteurs économiques territoriaux, en particulier le fameux « Mittelstand », l'ensemble étant bien plus fortement intégré qu'en France.

L'Hexagone a ainsi tendance à jouer « Quick win », du moins pour les quelques milliards dont disposent réellement la puissance publique (État, Pôle emploi, voire conseils régionaux) en matière de formation : hôtellerie-restauration, bâtiment, commerce de proximité, aide à la personne. Autant de métiers caractérisés par de faibles niveaux de rémunération, qualification, capitalisation et transférabilité des compétences... et par une surexposition au risque de chômage conjoncturel, voire structurel.

Structurel par exemple, dans le cas du commerce « de proximité » dans lequel nous retrouvons les 500 000 opérateurs de caisses français qui vont être dans les cinq prochaines années magistralement affectés par la numérisation des activités d'intermédiation.

Conjoncturel notamment, dans le cas du bâtiment ou de l'hôtellerie-restauration. Ce dernier secteur comprend entre autres les 29 000 « fast-foods » dans l'Hexagone dont la contribution au développement économique durable des territoires, à leur innovation et à leur qualification, est pour le moins discutable.

Pourtant, l'argent public est mobilisé en termes de formation ou de financement de la « préparation opérationnelle à l'emploi » de leurs employés, et ce alors même que la solidité de leur modèle économique leur permettrait de gérer recrutement et formation de manière totalement autofinancée.

Car l'enjeu est bien désormais d'investir massivement sur les formations à forte valeur qualifiante et à effet de levier significatif pour le développement des territoires, et en particulier des TPE-PME. Ce qui suppose la connaissance des économies locales, des enjeux de marchés, et la maîtrise des proximités institutionnelles... « à l'allemande » ?

Car les lois de décentralisation ont ouvert la possibilité de renforcer le continuum institutionnel au service des besoins de qualification des entreprises.

À condition d'extraire l'État et les opérateurs institutionnels de l'emploi du traitement social du chômage (contrats aidés, accompagnement global, prestations à faible valeur ajoutée) pour le mettre au service du développement des compétences et des territoires. À condition également d'associer plus fortement les PME (et non les majors sectoriels) à la stratégie de formation régionale. À condition enfin, d'augmenter massivement le budget de formation disponible. Et les moyens existent, il suffit de les « re-flécher » : le seul Pôle emploi gère, outre une trentaine de milliards annuels au titre de son activité déléguée d'indemnisation chômage, la même somme pour ses autres interventions sur le marché de l'emploi. Réaffecter 20 % de cette somme au financement des politiques de formation des Régions permettrait de doubler le budget de ces dernières, et de financer l'indispensable expansion de l'apprentissage, tant en direction des entreprises, que des publics éligibles.

3 LES RÉFORMES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE ET DE L'APPRENTISSAGE (FPCA) DE LA LOI DELORS À LA LOI « POUR LA LIBERTÉ DE CHOISIR SON AVENIR PROFESSIONNEL »

La loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » adoptée par le parlement le 1^{er} août 2018 a été mise en œuvre par décrets fin de l'année 2018 pour être pleinement opérationnelle en 2021.

Présentée comme la réforme copernicienne de la formation, elle s'attache avant tout à rationaliser la tubulure du système, davantage que son modèle fondamental.

Le législateur a ainsi exclu de restituer pleinement la formation professionnelle à ses acteurs et bénéficiaires principaux : les entreprises et les actifs. Pourtant, la capacité des territoires à favoriser des systèmes de formation en adéquation avec leurs propres spécialisations économiques est conditionnant de leur développement. Or, sans réorientation fondamentale, des moyens existants et développement de nouvelles ressources, l'exclusion - pour l'instant - de la dynamisation fiscale du système de formation aura pour effet probable de maintenir un dispositif encore fortement intermédié à un niveau d'engagement national inférieur à 1,5 % du PIB. Surtout, malgré le repositionnement des anciens OPCA en « opérateurs de compétences » autour de filières économiques, le besoin des TPE-PME d'un système de formation profondément ancré territorialement et réactif restera probablement entier...

LA STABILITÉ FINANCIÈRE DU MODÈLE FRANÇAIS DE FORMATION PROFESSIONNELLE

La formation professionnelle couvre un ensemble de politiques, de dispositifs et d'effets variés, tant en termes de conditions d'accès, de typologies de publics et d'entreprises, de niveaux de qualification, de débouchés professionnels, mais aussi d'impact sur le développement économique territorial, échappant largement à des appréciations de situations réductrices voire « jacobines ».

Souvent réduite à une « manne » annuelle de 32 milliards d'euros, cette variété est d'autant plus manifeste si l'on ne retient que la dépense nationale (2016) pour

la formation professionnelle continue et l'apprentissage, hors dépenses directes des entreprises, qui s'élève à 24,9 milliards d'euros, soit 1,1 % du PIB et à 19 milliards d'euros si l'on exclut les dépenses de l'État pour ses propres agents, soit 5,5 milliards d'euros, portant les moyens de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage à 0,9 % du PIB.

Il s'agit donc de 19 milliards environ, financés pour moitié via les OPCA (c'est-à-dire par les entreprises), pour un quart par l'État central, et pour un autre quart par les Régions (via la dotation de décentralisation et jusqu'en 2018 par la taxe d'apprentissage).

En effet, jusqu'à cette année la moitié de ce budget, près de 8 milliards d'euros, était abondé par les entreprises via leurs 20 organismes paritaires collecteurs agréés et dépensés pour l'essentiel selon un système d'expression de besoins des branches professionnelles.

Désormais, la taxe unique « apprentissage – formation professionnelle » sera payée à l'URSSAF. Seul le « tube collecteur » est remplacé, le niveau de prélèvement étant globalement stable à 1,6 % de la masse salariale pour les entreprises de plus de 250 salariés. C'est-à-dire 0,68 % de cotisation alternance unique plus 1 % de cotisation accompagnement et formation finançant Conseil en Évolution Professionnelle et Compte Personnel de Formation, soit 1,68 % (0,99 % pour les moins de 11 salariés, et 1,56 % pour les 11-250 salariés). Cette taxe s'ajoute ainsi au coût du plan de formation de l'entreprise.

Un deuxième quart de cette manne finance encore les politiques « centrales » de la formation professionnelle avec d'une part les interventions directes de l'État à hauteur d'environ 4 milliards d'euros tracés dans les programmes 102 et 103 et dans le compte d'affectation spéciale du projet de loi de finances, auxquels s'ajoutent pour 2 milliards d'euros les dispositifs financés par des acteurs parapublics chargés de missions de service public (tels les Unédic, Pôle emploi, Agefiph).

Précisément, le grand Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC) qui vise à former un million de jeunes peu qualifiés et un million de demandeurs d'emploi de longue durée sera alimenté par des restructurations de ces deux programmes, à hauteur de 13,8 milliards d'euros sur la période 2018-2022, soit un « plan 400 000 » chaque année, qui hormis un effort spécifique sur les métiers du numérique peut être rapproché des précédents grands plans formation. Mêmes financeurs, mêmes opérateurs, mêmes publics. Bien que le PIC vise à favoriser des parcours professionnels, le risque subsiste de reproduire des politiques d'amalgames massifs d'actions de formation.

Certes, le taux de retour à l'emploi durable⁵ n'avait été que de 27,6 % pour le grand plan 500 000 (en CDI et CDD de plus de 6 mois).

Mais mis en œuvre en un temps record, il avait mobilisé des dispositifs de masse adossés à des expressions de besoins centralisées, par les services de l'État ou les conseils régionaux. De plus, le plan 500 000 finançait tant des formations « en vue » d'emplois (notamment de bilan professionnel, remobilisation, linguistiques, ou de savoirs citoyens) qu'« à fin » d'emplois (création d'entreprise, Formation Initiale Minimum Obligatoire (FIMO), Certificat d'Aptitude à la Conduite en Sécurité (CACES), transport de marchandises, etc.).

Enfin, un dernier quart de cet effort national « mobilisable », pour les politiques de formation professionnelle, est financé par les conseils régionaux, à hauteur d'environ 4 milliards et demi par an, ces derniers contribuant d'ailleurs significativement aux plans gouvernementaux « formation » (500 000 et 165 000) depuis la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

Or, désormais, les Régions en perdant le financement des Centres de Formation d'Apprentis (CFA) ne conserveront qu'environ 250 millions (pour un objectif de péréquation) des 1,6 milliard d'euros de taxe d'apprentissage qu'elles recevaient. Les opérateurs de compétences étant désormais chargés de rémunérer les Centres

⁵ D'une durée supérieure ou égale à 6 mois.

UNE RÉFORME DE RATIONALISATION PAR LES COÛTS DE L'OFFRE DE FORMATION

de Formation d'Apprentis « au contrat » et en fonction de critères déterminés par les branches. À noter également, au titre de la péréquation, une enveloppe d'environ 1,50 milliards sera consacrée par l'État à des investissements dans les CFA.

Si le point n'est pas neutre, il ne devrait pourtant pas bouleverser le dispositif, les branches professionnelles ayant de longue date développé des relations avec les CFA, directement et via les Régions, assurant un certain couplage entre offres de formation et débouchés au sein des branches.

D'ailleurs, en 2016, 69 % des jeunes ayant suivi des études en apprentissage du niveau du CAP au BTS étaient en emploi sept mois après la fin de leur formation⁶, dont 54 % en CDI. En d'autres termes, l'effet sur l'accès à l'emploi des apprentis du transfert de compétences des CFA aux branches ne peut être que marginal.

Certes, la disparition de la carte des formations pour l'apprentissage, une approche par les coûts d'intervention et une plus grande souplesse de gestion des CFA pourront induire des réorientations significatives de l'offre de formation. Significatives, mais à défaut de produire des effets réellement structurels d'une offre de formation de proximité, spécifique et non amalgamée, la réforme copernicienne du financement de la formation professionnelle pourrait ne rester qu'« optique ».

La disparition des vingt OPCA de branches au profit d'opérateurs régionalisés de compétences est susceptible de produire un certain nombre d'effets significatifs. Les OPCA, qui avaient, bon an mal an, survécu à nombre de rationalisations de leurs coûts de structure, avaient développé une offre de services en direction notamment des PME et ETI : information sur la formation, analyse des besoins en ressources humaines, études prospectives des métiers, mise en œuvre des dispositifs de formation et de la Gestion Prévisionnelle de l'Emploi et des Compétences (GPEC). L'indifférenciation de leurs interventions évitait de produire des effets de discrimination ou d'éviction économique sectorielle ou par filière.

L'avènement d'opérateurs de compétences nationaux et de leurs dérivées régionales, associé à la mise en place des Commissions Paritaires Régionales Interprofessionnelles (CPRI) renforcera certes la structuration régionale des branches mais sans nécessairement garantir l'irrigation des politiques régionales par les territoires, c'est-à-dire bassins économiques et zones d'emploi. Au contraire, ce renforcement peut générer des phénomènes de concentrations intra-régionales des moyens (mégapoles, filières) au détriment de la diversité des économies territoriales.

La vocation de ces opérateurs à contribuer à bâtir des « filières économiques cohérentes » à des niveaux régionaux peut de plus paraître antagoniste à travers des lois de marchés génératrices d'innovation et de dynamiques économiques de plus en plus rapides, mais aussi des phénomènes de spécialisation économique territoriale, c'est-à-dire à l'échelle des bassins eux-mêmes souvent structurés par le développement de PME.

Dès lors, la réorientation politique de ces opérateurs à des niveaux macro-régionaux pourrait profiter aux « stakeholders » des branches professionnelles (grande distribution, construction, restauration, etc.), mais probablement pas aux PME dans les territoires. Et encore moins aux TPE dans leur diversité, qui étaient déjà le talon d'Achille des OPCA. A fortiori, celles qui seraient exclues de « filières

⁶ Source MEN-DEPP, enquête IPA 2017.

économiques cohérentes » et canoniques d'un point de vue méta-régional et jacobin. D'ailleurs, la future « France compétences », agrégat du Comité Paritaire interprofessionnel National pour l'Emploi et la Formation (COPANEF), du Conseil National de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelles (CNEFOP) et du Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSPP), sera l'agence de régulation de la formation professionnelle par un contrôle des prix et qualité qui conditionneront l'éligibilité des formations au Compte Personnel de Formation (5,26 millions de CPF ouverts au 1^{er} janvier 2018 pour 20 millions restant à ouvrir) c'est-à-dire, par une régulation administrative centralisée, spontanément massifiante, là aussi plutôt dissuasive de la prise en compte des dynamiques économiques territoriales et des besoins des entreprises TPE-PME-ETI. De façon paradoxale : libéralisation et individualisation sur une face de la réforme, centralisation et étatisation sur l'autre face.

Précisément, l'incidence d'une approche a priori par les coûts de la formation des actifs salariés et demandeurs d'emploi pourrait être significative, tant sur l'accès à la formation que sur l'offre de formation elle-même.

D'abord, concernant le choix d'un CPF désormais libellé en valeur monétaire (500 euros par an) et non plus en heures de formation. Si la formation professionnelle des salariés bénéficie en effet structurellement aux populations les plus qualifiées pour les coûts horaires les plus élevés, le phénomène n'est plus vrai pour les demandeurs d'emploi, a fortiori depuis les grands plans gouvernementaux visant précisément les demandeurs d'emploi de longue durée et les moins qualifiés. D'autant que ces derniers représentent à eux seuls 76 % des CPF ouverts à fin 2017 pour seulement la moitié des dossiers validés⁷.

Ce choix de doter le CPF en valeur monétaire ne peut avoir qu'un effet inhibant pour les formations les plus qualifiantes, souvent plus chères, et donc pour une partie dense des 10 000 opérateurs français dont la formation professionnelle et continue est l'activité principale.

⁷ À noter que la suppression par la réforme de la faculté de refinancement du CPF Demandeur d'Emploi, actuellement encore possible, ne sera pas sans poser problème.

Or, l'enjeu pour l'économie française est double :

- Majorer l'accès à la formation des non qualifiés. Une enquête du CEREQ réalisée en 2015⁸ auprès de 4 500 entreprises et 16 000 salariés soulignait que 56 % des cadres avaient suivi une formation au cours des dix-huit derniers mois, contre 22 % des ouvriers non qualifiés. La solution n'est pas pour autant de restreindre l'accès à la formation des actifs qualifiés, ce qui ne pourrait qu'être défavorable à l'innovation et à la compétitivité des entreprises.

- Renforcer l'accès des TPE-PME à la formation. En 2011 seulement 34 % des salariés de ces dernières en bénéficiaient, contre 65 % de ceux des grandes entreprises et ETI⁹. Augmenter significativement le premier ratio ne nécessite pas de faire chuter le second.

Ensuite, en raison de l'application des règles de la commande publique à une partie importante des 11 milliards d'euros qui seront dépensés de 2018 à 2022 dans le cadre du Plan d'Investissement dans les Compétences afin de former les demandeurs d'emploi et les jeunes les moins qualifiés. Dans ce cadre, les appels d'offres passés par les conseils régionaux, qui ont tendance à privilégier les réponses « moins disantes » risquent de renforcer les effets d'éviction d'opérateurs assumant des coûts de fonctionnement et d'investissement élevés dans leur appareil de formation - telle l'AFPA - privilégiant in fine des réponses moins qualitatives et territorialement massifiées.

D'autant que le marché de la formation professionnelle est caractérisé par une forte volatilité de ses acteurs. La Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle (DGEFP) en dénombrait 76 551 en 2014 ! Or, le secteur accueille selon la Cour des comptes environ 9 000 nouveaux prestataires chaque année, pour plusieurs milliers de sortants.

Ces dynamiques d'acteurs sont à rapprocher de la constante structuration législative et organique du marché de la formation professionnelle.

⁸ Dispositif d'Enquêtes sur les Formations et les itinéraires des salariés (Defis) initié par le COPANEF.

⁹ Fédération française de la formation professionnelle sur données INSEE 2011.

LA STABILITÉ POLITIQUE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE : DÉCENTRALISATION ET DROITS SOCIAUX

Depuis une cinquantaine d'années, l'État a, en effet, produit et défini une économie de la formation professionnelle agissant sur les besoins tant par les financements organiques que par la production de droits sociaux.

D'abord, avec la loi Delors de 1971 qui a créé par un financement captif (0,8 % de la masse salariale des entreprises), des fonds d'assurance formation étant chargés de cette collecte. C'est aussi le début du plan de formation dans les entreprises.

La loi du 7 janvier 1983 transfère aux conseils régionaux une compétence de droit commun pour la FPCA. Mais dix ans après, la Région ne gère que 6,6 milliards de francs, soit un dixième du budget formation continue de l'État (61,9 milliards de francs).

En 1993, la formation professionnelle continue représente déjà 1,8 % du PIB (1,5 % en 2016), pour un total de 131 milliards de francs (20 milliards d'euros), dont 38 % abondés par les entreprises au titre de leurs salariés à hauteur de 49,5 milliards de francs.

En d'autres termes, malgré le développement politique et organique des Régions et des OPCA comme financeurs de la formation, l'État gère directement la moitié du budget total de la FPCA française.

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 va alors opérer un rééquilibrage en transférant aux Régions les actions de formation professionnelle continue des jeunes de 16 à 25 ans (qualifiantes, puis pré-qualification et insertion entre 1994 et 1999). L'effet sera significatif : dès 1998, les Régions représentent 9,5 % du financement de la formation, soit 13 milliards de francs multipliant par deux leur budget de 1993.

Cette même loi fera par ailleurs des fonds d'assurance formation des OPCA, posant le principe d'un capital temps formation du salarié pendant le temps de

travail, dans le cadre du plan de formation de l'entreprise.

Le développement politique et réglementaire de la formation va se poursuivre.

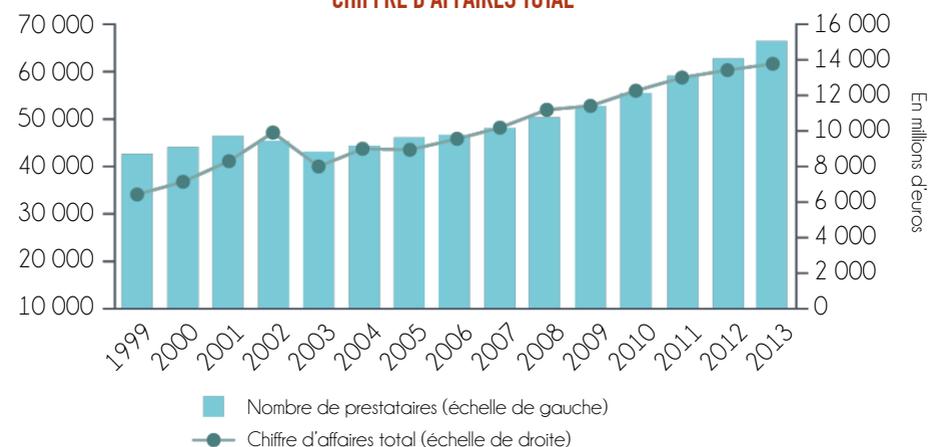
La loi Aubry II du 19 janvier 2000 va poser le principe jurisprudentiel de l'obligation pour l'employeur d'adapter les salariés à l'évolution de leurs emplois.

Puis, la loi n°2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation tout au long de la vie crée un droit à la formation professionnelle tout au long de la vie, donnant à la fois plus d'initiative au salarié dans le choix des actions de formation et théoriquement plus de visibilité sur les besoins de formation.

Par ailleurs, la loi n°2004-809 du 13 août 2004 confie aux conseils régionaux une compétence désormais générale en matière de formation professionnelle continue, et dans la gestion associée d'environ 4 milliards d'euros... Vingt ans après la loi de 1983 qui avait conservé à l'État une compétence d'attribution.

Des années 1999 à 2013, le nombre des organismes de formation et leur chiffre d'affaires va ainsi augmenter de moitié.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PRESTATAIRES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET CHIFFRE D'AFFAIRES TOTAL



SOURCE : COUR DES COMPTES D'APRÈS L'ANNEXE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017 CONSACRÉE À LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Enfin, la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale crée le CPF, remplaçant le Droit Individuel à la Formation (DIF), transférable tout au long de la vie professionnelle d'un individu en poste ou en recherche d'emploi. Plafonné à 150 heures par an, il est utilisable pendant ou en dehors du temps de travail. Les formations éligibles au compte CPF, décidées par les branches professionnelles, devront être qualifiantes et certifiantes (Validation des Acquis de l'Expérience (VAE), formation au socle de connaissances et de compétences, et formations fournissant un titre inscrit au Répertoire National des Certifications Professionnelles (RNCP)).

Il ne s'agit pas seulement d'outiller la formation professionnelle en rendant les droits « à la formation » plus lisibles, et gérés par la Caisse des Dépôts et Consignations, il s'agit aussi de financer ce dispositif, ouvert à 26 millions d'actifs.

D'autant que la réforme Macron de la formation professionnelle de 2018 monétise le crédit formation annuel du CPF à hauteur de 500 euros par an¹⁰. Soit un besoin global et théorique de financement d'environ 13 milliards d'euros annuels. Sans solution de financement, malgré une expression monétaire désinflationniste des droits à la formation (500 euros par an contre auparavant 35 heures de formation par actif).

Malgré cet engagement financièrement limité, le CPF monétisé pourrait pourtant favoriser un nouveau rôle aux actifs à même d'exercer une pression significative sur l'offre de formation. C'est-à-dire sur les organismes de formation eux-mêmes. Car de ces changements d'approche individuelle, de postures... et de marché dépend

¹⁰ La réforme Macron de la formation professionnelle renforce considérablement le Compte Personnel de Formation, contrepartie d'une réduction légale des obligations des entreprises à l'adaptation des salariés à leur poste de travail et au maintien de leur employabilité :

- tous les salariés à temps plein verront leur Compte Personnel de Formation (CPF) crédité de 500€ par an pour choisir leurs formations en toute liberté atteignant 5 000€ au bout de 10 ans, les comptes des salariés à temps partiel étant crédités prorata temporis,
- les salariés non qualifiés verront leur Compte Personnel de Formation (CPF) crédité de 800€ par an plafonné à 8 000€ leur permettant de changer de catégorie professionnelle, financé par les partenaires sociaux,
- le CPF de transition permettra d'accéder plus facilement à des formations longues, financées par les partenaires sociaux (commission paritaire et validation d'un projet personnalisé),
- concernant les demandeurs d'emploi : 1 million de peu qualifiés seront formés sur 5 ans, notamment aux compétences de base et savoirs numériques,
- application mobile CPF offrant information sur les formations et inscriptions en ligne.

l'efficacité de notre système de formation.

À condition toutefois que le CPF ne soit pas progressivement réduit à un dispositif supplétif. Ce dernier s'ajoute en effet au plan de formation de l'entreprise qui s'est continuellement adapté aux obligations de développement des droits formels des personnels et aux prescriptions financières légales (oscillant depuis 1972 - hormis pour les TPE - entre 0,8 % et 1,6 % de la masse salariale).

Ainsi, la modification par cette même loi de 2014 des taux de cotisation des entreprises (minorés à 0,55 % pour les entreprises de moins de dix salariés et portés à 1 % pour les entreprises de plus de dix salariés) n'emportait pas non plus d'enjeu structurel pour la FPCA.

Or, si depuis 1974 le taux d'accès des salariés à la formation financée par les entreprises est certes passé de 17,1 % à 42,7 % en 2011, le nombre d'heures par stagiaire a lui été divisé par deux passant de 62 à 28,6 heures. En d'autres termes, nombre d'entreprises semblent avoir traduit la production de droits par une plus grande dilution de leur effort de formation au sein de leur personnel, peut-être d'ailleurs en fonction de leurs tailles.

D'autant que, globalement, l'effort de formation par salarié est en 40 ans resté vitrifié à une dizaine d'heures par an (10,6 heures en 1974 pour 12,2 heures en 2011).

Enfin, si la loi de 2014 avait réaffirmé le rôle des OPCA comme organismes de collecte des fonds de la formation professionnelle (après que la loi de 2009 en ait réduit le nombre, passant de 48 OPCA de branches à 20), la réforme Macron transfère cette mission aux URSSAF, c'est-à-dire la rationalise, sans pour autant toucher à la dévolution de ces 7 milliards d'euros qui reste du ressort des branches. Pourtant, la dévolution de cette collecte à France Compétences, et non directement aux opérateurs de compétences, présente un avantage majeur : la structuration de la formation en fonction de grands objectifs de politiques

publiques, réconciliables au niveau territorial le plus fin avec les besoins des entreprises et acteurs locaux.

L'ÉMANCIPATION FINANCIÈRE DE LA FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI

Le financement des politiques de formation des demandeurs d'emploi a constitué un point d'application particulier de la production politique du système de formation, tant en termes organiques que de financement.

En effet, dès l'Accord National Interprofessionnel (ANI) du 5 octobre 2009 repris par la loi du 24 novembre 2009 relative à la formation professionnelle, le FPSPP a été créé avec pour objectifs de sécuriser les parcours professionnels, favoriser le maintien et le retour à l'emploi.

Le FPSPP fut initialement abondé par l'État et par une partie de la contribution des entreprises d'au moins onze salariés au développement de la formation professionnelle.

Les publics les plus fragilisés (demandeurs d'emploi, premiers niveaux de qualification...) bénéficient ainsi d'un accès privilégié à ces financements, accès partagé avec les entreprises les plus exposées par OPCA interposé.

Le FPSPP est ainsi devenu un financeur majeur des grands plans formation : il a par exemple contribué en 2016 au « plan 500 000 » à hauteur de 474,6 millions d'euros¹¹, (pour 423 737 bénéficiaires) à rapprocher des 900 millions d'euros en crédits de paiement ouverts par l'État.

Concrètement, les moyens dévolus au FPSPP – et demain à France Compétences – pour soutenir les projets de développement de compétences et de qualification ainsi que les actions de formation prioritaires au profit des demandeurs d'emploi n'ont fait que croître ces dernières années, par un renforcement en 2016 puis avec la réforme 2018, des dévolutions des financements issus des cotisations formation des entreprises (cf. tableau ci-après).

¹¹ Source Copanef.

RÉCAPITULATIF POUR LA CONTRIBUTION LÉGALE OBLIGATOIRE - 2018



LA RÉFORME MACRON : L'ENJEU FONDAMENTAL DE RÉAPPROPRIATION DU MARCHÉ PAR LES ACTEURS ÉCONOMIQUES

Ainsi, le FPSPP voit ses moyens - dévolus à la réduction des inégalités d'accès à la formation - sanctuarisés à hauteur d'un milliard d'euros par an, dont en 2017, 321 millions d'euros pour la formation des demandeurs d'emploi et 409 millions pour les publics en insertion.

L'utilisation par l'État - ainsi que par son opérateur majeur Pôle emploi et les Régions - de cette manne financière nouvelle ne peut que pousser à la réforme d'un système de formation ancien (définition des besoins, opérateurs, intégration territoriale, qualifications), le retour à l'emploi durable et qualifié des demandeurs d'emploi du plan 500 000 portant sur moins du tiers des stagiaires.

Si les plans formation gouvernementaux engagés entre 2013 et 2017 avaient favorisé des financements et prescriptions de masse, le PIC quant à lui ajoute une composante qualitative et de retour à l'emploi forte, priorisant notamment les effets de levier sectoriels (métiers du numérique notamment). Toujours en termes d'évolution qualitative des dispositifs financés, le PIC peut laisser espérer le développement de parcours sécurisés pour les publics visés éventuellement associé à des innovations pédagogiques, le tout dans des temps plus longs - donc plus favorables - que ceux dans lesquels s'inscrivaient les plans précédents.

Cette exigence qualitative ne peut que catalyser les jeux d'acteurs développés de longue date au niveau territorial, par exemple par Pôle emploi et son réseau de 900 agences, dans leurs relations de proximité avec les EPCI, les TPE-PME et ETI, les consulaires, les associations et partenaires.

D'autant que le PIC reste un réel défi pour nombre de conseils régionaux, qui à défaut d'avoir su se construire en « système de territoires » embarquant une gestion fine et réactive des besoins très locaux de développement économique et de recrutement, pourrait voir fragiliser leur vocation à la formation des demandeurs d'emploi.

En d'autres termes, les politiques de formation professionnelle continue ont été conçues pendant un demi-siècle selon des vecteurs idéologiques et politiques (droits sociaux des salariés) parfois économiquement abstraits (financés par l'impôt et par l'entreprise plus que pour l'entreprise), ou technocratiques (transferts organiques État – conseils régionaux), sans prise en compte fondamentale des territoires économiques, de leurs spécialisations, de leurs acteurs, tout en s'efforçant de réduire les coûts d'intermédiation de ces politiques.

Il s'agit d'ailleurs d'un enjeu conditionnant pour l'avenir des conseils régionaux comme acteurs majeurs de la formation. Bien que gestionnaires rigoureux, ils n'ont pas démontré depuis 2004 leur capacité à mener une politique cohérente économie – emploi – formation, produisant des effets de synergies et territorialisés.

Loin d'être une révolution structurelle, la réforme Macron de la formation professionnelle s'inscrit dans une rationalisation de la gestion des droits et des fonds du marché de la FPCA, c'est-à-dire de ses intermédiations historiques.

De même, le grand « Plan d'Investissement dans les Compétences » présenté comme un marqueur du mandat présidentiel, et son enveloppe budgétaire de 15 milliards d'euros – dont 11 milliards d'euros affectés sur le quinquennat à la formation des jeunes non qualifiés et des demandeurs d'emploi de longue durée – est financé par une réaffectation des engagements de l'État qui n'ont pas vocation à produire d'effet structurel significatif au-delà d'une réduction espérée du chômage de 0,5 point à l'échéance 2022.

En d'autres termes, l'État réajuste ses interventions organiques plus qu'il ne repense en profondeur la formation professionnelle et continue, ou même qu'il n'y investit.

Mais la loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » a ouvert une boîte de Pandore créant une tension plus forte entre normalisation politique de la FPCA et libéralisation des droits et des besoins. Car il s'agit certes de libéraliser et de donner plus de souplesse, mais aussi de garantir un cadre politique et un contrôle central.

Ainsi, la « vraie » réforme Macron de la formation professionnelle aurait pu être entièrement contenue dans un amendement au projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel déposé par les députés LREM, Sylvain Maillard et Catherine Fabre. Il s'agissait d'ouvrir la possibilité aux salariés voire aux demandeurs d'emploi souhaitant dynamiser leurs parcours de formation par une défiscalisation (crédit d'impôt) de leur abondement personnel à leur compte CPF.

Cet amendement – philosophiquement en ligne avec les propositions de Marc Ferracci¹² pendant la campagne présidentielle – a pourtant été jugé antagoniste de la promotion du système français de formation « garanti collectivement et mutualisé » selon la formule de Muriel Pénicaud.

Probablement pour ne pas risquer d'affaiblir les effets de la réforme organique et gestionnaire portée aujourd'hui par la ministre.

C'est pourtant bien ce très pragmatique levier fiscal qui pourrait – s'il était étendu à l'ensemble des actifs, mais aussi aux entreprises – amener à des désintermédiations structurelles du marché de la formation, c'est-à-dire de l'offre et de la demande, indépendamment des facteurs géographiques, de tailles d'entreprises, ou sectoriels.

C'est-à-dire faire de la formation un « asset » plus intégré aux chaînes de valeurs des acteurs économiques, mais aussi plus approprié par les actifs salariés et demandeurs d'emploi. Tout en modulant ce prisme fiscal en fonction d'objectifs de politiques publiques ou d'enjeux stratégiques nationaux – voire régionaux – qui viendrait pondérer les manques de rationalité des agents économiques.

C'est d'ailleurs un modèle appliqué par nombre de pays nord-européens, comme la Grande-Bretagne ou l'Allemagne dont les dépenses pour la formation professionnelle sont le triple de celles de la France.

Plus encore, seule la dynamisation fiscale de la formation professionnelle permettrait de conjuguer maîtrise des finances publiques et activation universelle du CPF.

¹² Économiste.

Chaque actif bénéficierait ainsi d'un crédit d'impôt formation annuel¹³, reportable à nouveau et cumulatif, comme le sont les droits formation du CPF, et mobilisable pour le financement de formations réglementairement éligibles.

Mais l'envisager nécessite une réforme plus complète, plus « copernicienne » de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage en accompagnant la libéralisation de l'offre de formation et sa diversification... clef du développement économique territorial.

C'est-à-dire en permettant aux territoires de reprendre leur destin en main par le développement de leur différenciation économique... et donc de leur système de formation.

À condition toutefois de développer un modèle robuste de gouvernance locale de la formation permettant la prise en compte « top down » d'enjeux de politiques publiques (ce qui suppose la mise en place d'un réel dialogue politique et fonctionnel inter-échelons) mais aussi la mise en place « bottom-up » de stratégies économiques locales, composantes rationnelles d'engagements régionaux et de cadres nationaux.

Ce qui suppose une analyse fine des spécialisations économiques territoriales, et une capacité à orienter les moyens disponibles (conseils régionaux, Pôle emploi, Opco, ménages, etc.) en fonction des besoins et dynamiques « terrain ».

C'est d'ailleurs à cette condition, que France Compétences, agrégat des CNEFOP, FPSPP, COPANEF et CNCP¹⁴, pourrait espérer assurer utilement une péréquation interprofessionnelle vertueuse en matière d'alternance et de formation des TPE et PME, l'entreprise elle-même étant comprise comme un producteur privilégié et

modulaire de compétences, c'est-à-dire comme le cœur du système de formation professionnelle continue et d'apprentissage.

¹³ Imputable directement sur son impôt sur le revenu. Tout financement complémentaire par l'entreprise d'une formation alors négociée avec le salarié, et à ce titre réalisée sur le temps de travail, viendrait en déduction de l'imposition sur les bénéfices de cette entreprise, ou en cas d'imposition nulle alimenterait son déficit fiscal reportable.

¹⁴ La commission nationale de la certification professionnelle ayant une importante vocation de régulation du système de formation, constituant une clef de rationalité accompagnant libéralisation et désintermédiation.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS _____ 4

1 DE LA NÉCESSITÉ DE LA FORMATION _____ 8

L'INDISPENSABLE FORMATION PROFESSIONNELLE POUR... CEUX QUI EN ONT LE MOINS BESOIN _____ 9

ÉCLAIRAGES SUR CERTAINES SITUATIONS PERSISTANTES _____ 10

Le chômage des jeunes _____ 10

L'apprentissage perçu comme un déclassement social _____ 13

La persistance des offres d'emploi non pourvues _____ 15

2 RAPIDE APERÇU DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE : CONSTAT ET PROPOSITIONS _____ 16

LA FORMATION PROFESSIONNELLE : 1,5 % DU PIB POUR 8 MILLIONS DE PERSONNES EN FORMATION _____ 17

UN MARCHÉ TRÈS INTERMÉDIÉ ET ATOMISÉ PAR L'OFFRE DE 80 000 ORGANISMES _____ 19

L'ILLISIBILITÉ DE L'EFFICACITÉ FINALE DU SYSTÈME FRANÇAIS DE FORMATION PROFESSIONNELLE : ET L'ÉCONOMIE DANS TOUT ÇA ? _____ 22

QUELQUES RÉFLEXIONS EN GUISE DE PROPOSITIONS ! _____ 24

3 LES RÉFORMES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE ET DE L'APPRENTISSAGE (FPCA) DE LA LOI DELORS À LA LOI « POUR LA LIBERTÉ DE CHOISIR SON AVENIR PROFESSIONNEL » _____ 28

LA STABILITÉ FINANCIÈRE DU MODÈLE FRANÇAIS DE FORMATION PROFESSIONNELLE _____ 29

UNE RÉFORME DE RATIONALISATION PAR LES COÛTS DE L'OFFRE DE FORMATION _____ 33

LA STABILITÉ POLITIQUE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE : DÉCENTRALISATION ET DROITS SOCIAUX _____ 36

L'ÉMANCIPATION FINANCIÈRE DE LA FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI _____ 41

LA RÉFORME MACRON : L'ENJEU FONDAMENTAL DE RÉAPPROPRIATION DU MARCHÉ PAR LES ACTEURS ÉCONOMIQUES _____ 43

LA COMMISSION FORMATION PROFESSIONNELLE

Hervé Chapron - Membre du Comité Directeur du CRAPS, Ex-Directeur Général Adjoint de Pôle emploi, en charge de l'Audit interne

Alain Gilles - Membre du Comité Directeur du CRAPS, Ex-DRH de l'Armée de Terre

Fabien Brisard - Directeur Général du CRAPS

Stephen Lequet - Maître de Conférences à Sciences-Po Paris, Directeur de Droits des Non-Fumeurs, Vice-Président de l'European Network for Smoking and Tobacco Prevention



LE RÉDACTEUR

Hervé Chapron - Membre du Comité Directeur du CRAPS, Ex-Directeur Général Adjoint de Pôle emploi, en charge de l'Audit interne



LA COMMISSION REMERCIE

Elisabeth Jousot-Dubien - Directrice Régionale AFPA Île-de-France

Renaud Bricq - Conseiller Technique en charge des territoires et des comptes du CNEFOP (Conseil National de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelles)

Centre de Recherche sur l'Intégration Économique et Financière (CRIEF)



LES PUBLICATIONS

Nouveau monde, nouvelle Protection sociale ! Mai 2017

La Protection sociale en 500 mots - Dictionnaire Passionné - Octobre 2015

Le Livre Blanc Novembre 2012

LES CAHIERS DU CRAPS

Retraite : un patrimoine collectif - Retraite - 2018

Une bombe à mèche longue - Chômage, formation, accompagnement et indemnisation - 2017

L'emploi : un défi européen - Emploi et Europe - 2017

Quatre stratégies pour maîtriser la dépense - Assurance maladie - 2017

Quelques vérités pour la pérennité d'un patrimoine commun - Financement de la Sécurité sociale - 2017

Huit pistes pour relever les défis de l'hôpital public - Hôpital - 2017

Pour structurer la médecine du XXI^{ème} siècle : la télémédecine - Télémédecine - 2017

Big data et nouvelles technologies, la Protection sociale à l'heure de la révolution numérique - Big data et nouvelles technologies - 2017

Un quinquennat pour retrouver une ambition française contre le tabagisme - Lutte contre le tabagisme - 2017

Quelle politique mener ? - Addiction à l'alcool - 2017

Une question de méthode - Dialogue social - 2017

LES CRAPSLOG

L'Organisation Internationale du Travail : une utopie en marche ! Octobre 2018

Quelques vérités sur le médicament ! Mai 2018

Quelle nouvelle réforme du système de santé avant la crise ? Février 2018

Le modèle mutualiste dans les pays en voie de développement : quelle implantation ? Novembre 2017

Le grand appareillage orthopédique Novembre 2017

La santé à l'épreuve des territoires Juillet 2017

Les mutuelles au coeur de notre avenir Janvier 2017

Une épidémie nommée tabac Mai 2016

Le numérique au chevet de la médecine... Mars 2016

L'enjeu du vieillissement sur la population Mai 2015

Emploi : nécessaire mais pas suffisant Janvier 2015

Démographie médicale Avril 2013

ÉDITION ET CRÉATION

DIRECTEURS DE PUBLICATION

Jean-Claude Mallet et Fabien Brisard

CONCEPTION ET RÉALISATION

Pierre-Maxime Claude et Alice Malabry

CRAPS

54, rue René Boulanger, 75010 PARIS
01 73 75 41 09 - accueil@association-craps.fr

© CRAPS 2019

Tous droits réservés.

Toute reproduction ou transmission, même partielle, sous quelque forme que ce soit,
est interdite sans autorisation écrite du détenteur des droits.

Achévé d'imprimer sur les presses de l'imprimerie GUILLOTTE - LAVAL

Dépôt légal
Février 2019

NOUS SUIVRE

www.association-craps.fr



Mère de toutes les réformes, celle de la formation professionnelle doit, après la réforme du Code du travail et avant celle de l'Assurance chômage, permettre non seulement de lutter contre le chômage et particulièrement celui de longue durée mais aussi offrir à chacun la possibilité de devenir le propre acteur de son devenir professionnel...

Former tout au long de la vie et pas uniquement ceux qui en ont le moins besoin... La réforme de la formation professionnelle porte en elle une vision novatrice du monde du travail et participe à la politique de rupture mise en place progressivement par nos gouvernants.

