



Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.

Concours externe

4^{ème} épreuve d'admissibilité : Questions sociales

Meilleure copie

Note : 17/20

Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social
Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Paris, le 24 août 2017

Note à l'attention du cabinet
de la ministre du Travail

Objet : Bilan et perspectives de la réforme du financement de la formation professionnelle de 2014

La formation professionnelle constitue un enjeu majeur de l'évolution et la sécurisation des parcours professionnels des salariés. C'est pourquoi, en vertu de l'article L. 6321-1 du code du travail, il s'agit d'une obligation de l'employeur en vue d'adapter les salariés à leur emploi. Impérative, la formation professionnelle fait également l'objet d'incitations destinées à ce que l'employeur développe les compétences des salariés à sa charge.

C'est dans cette perspective que s'inscrit le financement de la formation professionnelle. En effet, en vue de financer les diverses actions de formation à destination des salariés, l'employeur doit (i) directement les prendre en charge et (ii) participer à leur déploiement via un système de contributions légales (article L. 6331 - 1 du code du travail). Or, alors que l'obligation légale de financement répondait depuis une loi de juin 1971 à une logique strictement impérative - les entreprises devaient "former ou payer" pour la formation une fraction de sa masse salariale - , la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a renouvelé le financement en visant à renforcer l'efficacité et l'équité de la dépense de formation. Les effets de la réforme ainsi que son champ - l'apprentissage et les dispositifs d'alternance, qui participent à la formation tout au long de la vie et impliquent les entreprises, ne sont pas concernés - doivent dès lors être analysés afin d'examiner la mesure dans laquelle le financement de la formation professionnelle s'avère efficace et équitable.

Dans cette perspective, la présente note vise à :

- analyser les causes ayant conduit à la réforme de 2014 ainsi que les opportunités et les risques de celle-ci ;
- proposer des pistes visant à assurer la pleine intégration des objectifs d'efficacité et d'équité de la réforme.

* * *

*

I) - La loi du 5 mars 2014 est partiellement parvenue à faire évoluer les pratiques des entreprises marquées par une formation professionnelle rendue inefficace et inéquitable du fait de son financement

A) Avant 2014, le système français de formation professionnelle peinait à remplir ses objectifs d'efficacité et d'équité du fait d'un financement complexe, opaque et peu incitatif

1) La formation professionnelle, qui vise à sécuriser et améliorer l'évolution des carrières, se caractérise par un financement dual et l'enchevêtrement de nombreux acteurs y concourent

* La formation professionnelle répond à un double objectif :

- du point de vue du salarié, elle contribue à l'amélioration de ses compétences et de ses perspectives d'évolution de carrière, lui permettant d'accroître son bien-être matériel et personnel ;
- du point de vue de l'employeur, la formation professionnelle renforce le capital humain du salarié et contribue à élever les gains de productivité de l'entreprise.

Ainsi, l'intervention publique en faveur de la formation professionnelle s'inscrit dans le cadre de sécurisation des parcours - protection de la compétence des actifs et non des emplois - ainsi que d'adéquation des bassins aux attentes de la demande de travail. La formation professionnelle, avec l'alternance (apprentissage et contrats professionnels), répond aux exigences de la formation tout au long de la vie (FTLV).

* Le financement de la formation professionnelle s'articule autour de deux logiques :

- 1) un financement direct, par l'employeur, d'actions de formation ;
- 2) un financement, par des contributions prélevées sur la masse salariale des entreprises, de dispositifs de formation.

* En conséquence, un tel financement implique de nombreux acteurs, mobilisés dans le cadre de la formation professionnelle :

- les entreprises comportent de nombreuses obligations à destination des salariés : tenue biannuelle d'un entretien professionnel (art. L. 6315-1 du code du travail) dont une validation des acquis de l'expérience (VAE) possible ; tenue d'un plan de formation visant à financer des actions ; versement à des organismes collecteurs paritaires agréés (OPCA) de contributions afin de développer l'offre de formation ;
- les OPCA contribuent au développement de la formation professionnelle, à l'information et l'accompagnement des entreprises dans la définition de leurs besoins ; à la garantie de la qualité des formations et à l'identification des compétences ;
- l'Etat conclue avec OPCA des conventions dont l'objet est de définir les ressources affectées au développement de la formation professionnelle ;
- les régions interviennent dans le financement de l'alternance (notamment en matière d'apprentissage).

* Ce financement concerne ainsi de nombreux dispositifs (congé individuel de formation (CIF), droit individuel à la formation - DIF - remplacé par le compte personnel de formation - CPF -, contrats de professionnalisation), tandis que le plan de formation représente 70% des dépenses des entreprises.

Au total, la dépense des entreprises atteignait 14,3 Md€ en 2014, soit en moyenne 2,6% de leur masse salariale, sur un total de 31 Md€ (régions ; Etat et Unedic inclus) pour l'ensemble des dépenses en France.

Néanmoins, en 2011, trois types d'entreprises présentaient des cas divergents de participation à l'effort de formation :

- 1) 40% des entreprises de 10 salariés et plus étaient "très formatrices" ;
- 2) 30% d'entre elles l'étaient "moyennement" ;
- 3) 30% étaient "peu formatrices".

Ainsi, en 2011, un tiers des entreprises avaient formé moins de 5% de leurs salariés, notamment les entreprises de petite taille, ce qui peut en partie s'expliquer par le système de financement.

2) Le financement de la formation professionnelle se distinguait, avant 2014, par un manque d'efficacité et d'équité désincitatif aux objectifs de la formation professionnelle

Avant 2014, le financement de la formation professionnelle se caractérisait par une obligation légale de dépense. Celle-ci, introduite en 1971 et maintenue par la loi du 24 novembre 2009, obligeait les entreprises à engager une fraction de leur masse salariale - 1,6 % - dans des actions de formation, sans quoi elles devaient acquitter une taxe (1,6 % pour les entreprises de 20 salariés ou plus ; 1,05% de 10 à 19 salariés ; 0,55% pour les entreprises de moins de 10 salariés).

Un tel système présentait deux lacunes majeures :

1 – L'obligation légale nuisait à l'efficacité de la dépense de formation. En effet, alors que les entreprises de grande taille investissent sans incitation publique dans la formation (théories économiques du "salaire d'efficience" et du capital humain), les petites entreprises le font de manière plus faible (charges de travail des salariés incompatible avec un départ en formation ; priorité accordée au recrutement de candidats maîtrisant les compétences recherchées) ; ce qui équivalait à un manque d'efficacité voire à un prélèvement fiscal anti-redistributif à leur égard. De plus, alors que tous les salariés ne présentent pas les mêmes besoins en formation, le taux d'accès à la formation professionnelle continue (FPC) était de 23,4% pour les titulaires d'un BEP-CAP contre 44,3% pour les diplômés de l'enseignement supérieur. Or, la FPC contribue à accroître la possibilité de retrouver un emploi et nécessite d'être ciblée sur les publics les plus fragiles.

2 – L'obligation légale s'avère inéquitable entre entreprises du fait de circuits de financement opaques transitant par les OPCA. Ces derniers, qui ne touchaient que la moitié des dépenses de formation professionnelle (FP) en 2011, sont censés jouer un rôle de mutualisation. Or, de nombreux OPCA transféraient des fonds vers les grandes entreprises attachées à récupérer intégralement les montants versés dans une logique de "droit de tirage naturel".

Dès lors, alors que les grandes entreprises ont toujours dépassé leur obligation légale, les petites entreprises assurent une part majeure du financement. En outre, les difficultés de compréhension du système concernant l'accès à la formation a pu constituer un facteur désincitatif pour certaines entreprises.

B) Si la loi du 5 mars 2014 a fait évoluer le financement de la formation professionnelle vers une logique plus incitative et responsabilisante, l'évolution des pratiques des entreprises doit être consolidée

1) La loi du 5 mars 2014 a cherché à réformer le financement de la formation professionnelle pour mieux prendre en compte les besoins des entreprises dans le versement des contributions et inciter au développement des formations

La réforme de 2014 a visé à améliorer l'efficacité et l'équité de la dépense de formation à travers deux objectifs :

- 1) En premier lieu, les contributions tiennent mieux compte des besoins et pratiques des entreprises dans une logique redistributive :
 - d'une part, les petites entreprises (moins de 10 salariés) contribuent à hauteur de 0,55% tandis que celles de plus de 10 salariés contribuent à hauteur de 1% ;
 - d'autre part, l'effort de formation des petites entreprises (moins de 10 salariés) est mieux pris en compte avec une meilleure redistribution des fonds accordés par le fonds paritaire de sécurisation

des parcours professionnels (FSPP) et les OPCA - près de 60% de croissance prévus ; tandis que les pratiques des entreprises de 10 salariés et plus sont prises en considération avec une répartition différenciée par dispositifs de leur contribution (bénéfice plus ou moins important de fonds mutualisés, selon des seuils variant de 10, 20, 300 ou plus de salariés employés).

2) En second lieu, les financements consacrés à la formation sont destinés à accroître la logique incitative et responsabilisante des entreprises :

1. l'employeur ne doit plus arbitrer entre "former et payer" ; devant dorénavant contribuer au financement des OPCA et déployer des actions de formation ;
2. les entreprises sont mieux associées au déploiement du nouveau CPF, qui peut être géré en interne selon les stipulations d'un accord d'entreprise ; tandis que l'articulation entre ce dispositif et l'inertie en matière d'offre de formation conduit à créditer le CPF de 100 H (130 H en cas de temps partiel) ;
3. une simplification intervient avec la suppression de la notion "d'actions de formations imputables au titre du plan de formation".

L'ensemble de ces mesures donne davantage de souplesse aux entreprises en renforçant leur responsabilité et favorisant les mécanismes incitatifs.

2) Bien que les partenaires sociaux comme les entreprises se soient globalement saisies des nouveaux dispositifs, leur incertitude financière et l'évolution des pratiques en modèrent la portée

* Concernant les partenaires sociaux, les principes de la loi du 5 mars 2014 ont globalement été translatés au niveau des branches :

- 60% de 112 accords de branche prévoient une contribution conventionnelle s'ajoutant à la contribution unique ;
- 68 de ces 112 accords prévoient des dispositifs concernant les entretiens professionnels (identification de la période et des délais, bonification, etc.) ;
- 77% comportent des mesures dépassant le cadre législatif (définition de publics prioritaires ; primes en cas d'embauche).

* Concernant les entreprises, les acteurs soulignent :

- l'existence d'une liberté et souplesse plus grande dans les choix de formation, avec une implication des dirigeants ;
- la revalorisation de la FP et la FPC, à l'image jugée trop négative du fait d'un système centralisateur.

* Néanmoins, des difficultés demeurent :

- l'entrée en vigueur de la loi (1^{er} janvier 2015) rapide a engendré une incertitude quant aux éventuels surcoûts induite par la réforme ;
- les pratiques pédagogiques restent encore souvent conditionnées par l'ancien système de financement.

Dès lors, une poursuite des actions et principes de la loi du 5 mars 2014 serait opportune.

*

Il – L'entière équité et efficacité du financement de la formation professionnelle nécessite de s'assurer que les partenaires sociaux et les entreprises ont pleinement intégré les objectifs de la loi du 5 mars 2014 et implique d'étendre ses principes à l'alternance

- A) Le renforcement du rôle des partenaires sociaux et des employeurs dans l'offre de formation professionnelle ainsi que du caractère redistributif des contributions conditionnent le succès des principes de la réforme de 2014

1) L'amélioration de la qualité et des incitations à la formation professionnelle dépend de leur pleine incorporation par les acteurs

1. Concernant les partenaires sociaux, dont le rôle a été renforcé par la réforme de 2014, leur action en vue d'accroître l'efficacité et l'équité de la FP dépend de deux échelons :

* a – D'une part, au niveau des branches, celles-ci sont amenées à jouer un rôle central en assumant pleinement une réelle politique de formation. A l'instar des accords déjà conclus appréhendant l'offre globale de formation, les branches pourraient :

- encadrer plus amplement les pratiques d'entretiens professionnels et le bénéfice par les salariés des dispositifs de formation (CPF, CIF, etc) ;
- définir systématiquement les publics prioritaires vers lesquels doit se diriger toute action de formation (publics les plus fragiles, comme en cas de temps partiel ou de contrat court, vers lesquels l'investissement des entreprises est moindre) ;
- intégrer systématiquement la FP dans le cadre de la GPEC et de la RSE des entreprises.

De telles évolutions impliquent de poursuivre la rationalisation du nombre de branches professionnelles engagée par la loi du 8 août 2016.

Dans de telles perspectives, une mission de l'IGAS pourrait envisager les modalités dans lesquelles les branches devraient voir leur rôle renforcé dans la définition et l'animation de la formation professionnelle.

* (b) - D'autre part, concernant les OPCA, ceux-ci devraient voir leur rôle consolidé afin d'assurer l'équité de l'offre de formation professionnel. Trois pistes sont à ce titre envisageables :

1. les OPCA devraient mieux cibler les publics prioritaires vers lesquels déployer la FP ; l'Etat pouvant renforcer cet objectif - voir l'assortir de pénalités en cas de non-respect - dans les conventions triennales conclues avec ces organismes ;
2. les OPCA pourraient renforcer leur rôle de service public de proximité par les TPE ; ce qui pourrait faire l'objet de moyens humains et financiers renforcés et d'une animation au niveau national d'une telle mission assurée par le CNEFOP ;
3. enfin, les OPCA gagneraient à assurer un contrôle sévère de la qualité des formations, par exemple en conditionnant la certification à des critères plus stricts qui pourraient faire l'objet d'une étude et un rapport du CNEFOP.

2) Concernant les entreprises, le renforcement de l'efficacité de la formation dépend des incitations qu'elles communiquent aux salariés. Deux pistes permettraient de les renforcer :

1. d'une part, l'entretien professionnel pourrait être fixé de manière annuelle et comporter des obligations plus exhaustives en matière d'évolution de carrière ; ce qui nécessiterait une nouvelle loi ;
2. d'autre part, le CPF doit devenir l'outil principal d'offre de formation, ce qui implique :
 - de communiquer régulièrement au salarié quant à ses droits, par exemple en l'informant du portail "mesdroitssociaux.fr" ;
 - d'étendre voire de rendre obligatoire la gestion interne du CPF par les entreprises, comme amorcé par la loi du 5 mars 2014, renforçant la responsabilisation dans l'animation de la FP.

2 La logique redistributive induite par la réforme de 2014 des contributions légales pourrait être évaluée voire étendue

La redistributivité selon la taille de l'entreprise a pour objectif d'améliorer l'offre de formation auprès de celles ayant la taille la plus petite.

Afin de mesurer le succès d'un tel dispositif, une mission de l'IGAS et de la DARES pourraient évaluer les effets induits de la réforme sur l'offre de formation au sein des TPE. En fonction des résultats de l'évaluation, une plus grande redistributivité pourrait être envisagée :

- dans les contributions des entreprises de plus de 10 salariés ;
- dans l'affectation par les OPCA de leurs fonds.

B) - La démarche incitative et de rationalisation du financement de la formation professionnelle déploierait tous ses effets si elle était également étendue à l'alternance

1) L'alternance, qui participe de la formation tout au long de la vie (FTLV) et de la formation continue, présente des caractéristiques de financement proches de celles de la formation professionnelle

L'alternance, qui comporte l'apprentissage, d'une part, et les contrats de professionnalisation, d'autre part, est en effet financée :

- par une taxe d'apprentissage (TA), dont une part variable peut être librement affectée par les entreprises ;
- par un subventionnement public impliquant notamment les régions.

Comme la formation professionnelle, les dispositifs d'alternance s'avèrent insuffisamment ciblés sur des publics prioritaires (jeunes ; demandeurs d'emplois) et leur financement demeure complexe et opaque (rôle joué par les OCTA). En contribuant également à la sécurisation des parcours professionnels, l'alternance pourrait être ainsi soumise à une meilleure efficacité et équité.

2) En conséquence, les principes de la loi du 5 mars 2014 pourraient être étendus aux dispositifs d'alternance

* Concernant le financement de l'alternance :

- la taxe d'apprentissage pourrait être divisée en deux tranches ; selon la taille de l'entreprise (+ ou - de 10 salariés) ;
- la part variable de la TA pourrait être supprimée.

* Concernant l'organisation des dispositifs d'alternance :

- les contrats d'apprentissage et professionnalisation pourraient être fusionnés ; laissant plus de latitude aux entreprises ;
- les OCTA et OCPA pourraient être fusionnés ; renforçant leur rôle en matière d'offre et certification des formations.