



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

## Concours externe

3<sup>ème</sup> épreuve d'admissibilité : Questions sociales

Moyenne copie

Note : 12/20

Ministère du Travail  
Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)  
Le chargé de mission en charge de la formation professionnelle

Paris, le 24 août 2017

Note à l'attention de Madame la Ministre du Travail

Objet : Réforme du financement de la formation professionnelle de 2014  
– objectifs, opportunités, risques et facteurs de succès.

Madame la Ministre souhaite une note lui présentant les effets escomptés, les opportunités, les risques et les conditions de succès de la réforme du financement de la formation professionnelle (FFP) intervenue en 2014. Les actions de formation professionnelle, qui visent à l'acquisition ou au renforcement des compétences des travailleurs, font l'objet d'un financement hybride, assuré principalement par les entreprises (45%), les régions (14%) et l'Etat (12%) pour un total de 31,5 Md€ en 2014.

La loi du 5 mars 2014, adoptée à la suite d'un accord conclu le 11 décembre 2013, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Elle a cherché à remédier aux imperfections d'un système ancien et complexe, critiqué pour son opacité, son iniquité et son inefficacité socio-économique, par des mesures telles que la fin du principe « former ou payer », la création d'une contribution unique des entreprises à la formation professionnelle (CEFP) et d'un compte personnel de formation (CPF) et la rénovation des modalités de dépenses de formation autour des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

Si cette réforme pouvait renouveler l'approche des entreprises françaises à la formation et renforcer l'effectivité de l'accès des salariés aux formations ainsi que la qualité de celles-ci, elle comporte des risques importants de mise en œuvre en raison de la plus grande latitude qu'elle laisse aux employeurs

et aux branches professionnelles, et de son caractère incomplet, puisqu'elle ne traite ni de l'articulation avec le financement régional, ni de la formation des demandeurs d'emploi, des agents publics et des apprentis pris en charge par Pôle emploi, et les collectivités publiques.

Dans ce contexte, la présente note a pour objet de :

1. Présenter le contexte initial du FFP, ses insuffisances et la façon dont la réformer de 2014 à entendu y remédier dans ses objectifs et son contenu ;
2. Mettre en perspective les effets attendus et les opportunités de la réforme avec les risques qu'elle comporte, notamment en raison de son caractère incomplet ;
3. D'analyser les facteurs de succès de cette réforme, en particulier au regard de son articulation avec le reste du système de formation professionnelle.

\*

① La réforme du FFP de 2014 a cherché à rationaliser un système excessivement complexe, critiqué pour son iniquité et son inefficacité socio-économique

1.1. Reposant principalement sur le principe de « former ou payer » posé en 1971, le FFP patissait de son opacité, de son iniquité et de son inefficacité

La loi du 16 juillet 1971 avait créé un système reposant sur les obligations légales de l'employeur à l'égard de ses salariés et sur une logique de « former ou payer » que les réformes ultérieures n'avaient pas remise en cause.

- Un plancher de dépenses au titre du plan de formation s'élevait pour les entreprises à 0,9% de leur masse salariale, au-delà duquel elle versait une contribution.

Les obligations légales de financement de la FP avant 2015

Taille de l'entreprise	Taux de la contribution (% masse salariale)
< 10 salariés	0,55%
Entre 10 et 19 salariés	1,05%
> 20 salariés	1,6%

- Les OPCA (art. L. 6332-1-7 du Code du travail) sont chargés
  - du recouvrement de ces contributions
  - de mettre en œuvre des actions de promotion de la formation professionnelle.
  - de la mutualisation et de l'affectation des fonds collectés sur des actions de formation.

Ni la loi du 4 mai 2004, qui a créé un Droit individuel à la formation (DIF), ni la loi du 24 novembre 2009, qui a mis en place le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) n'avaient remis en cause cette logique.

\*

Le FFP, marqué par une certaine opacité, créait des inégalités entre catégories de travailleurs et d'entreprises et n'incitait pas suffisamment à la formation.

- L'opacité du système s'expliquait notamment par la multiplicité des obligations légales et des financeurs, ainsi que par les problèmes de gestion des OPCA, dont une partie des fonds servaient à financer le paritarisme, comme le montra le Rapport Perruchot (2011) non adopté par l'Assemblée nationale.

- Le système aboutissait par ailleurs à de fortes inégalités d'accès à la formation entre catégories de travailleurs et d'entreprises (Rapport du Sénat de 2007) :
  - Le taux d'accès était en 2007 de 23% pour les titulaires d'un CAP/BEP et de 44% pour les diplômés du supérieur
  - Le taux annuel de formation était de 12% dans les TPE, contre 40% en moyenne.
- L'inefficacité économique provenait de forts effets de seuil, du caractère trop rigide, ne prenant pas en compte la diversité des entreprises, et de forts effets d'autonomie pour les grandes entreprises (Institut Montagne, 2011).

1.2. La réforme de 2014 a eu pour ambition de clarifier et d'optimiser le système en mettant fin au principe du « former ou payer ».

#### 1.2.1. Les objectifs de la réforme de 2014

La logique de la loi du 5 mars 2014 tend à inciter les entreprises à considérer la formation comme un investissement plutôt que comme une charge, et à renforcer l'équité d'accès des travailleurs. Elle poursuivait plusieurs objectifs

- simplification du système
- renforcement de l'accès des publics prioritaires (plus grande mutualisation)
- facilitation de l'accès à la formation
- adaptation du FFP à la diversité des branches et entreprises
- allègement de la charge financière et administrative des entreprises
- renforcement de la gestion paritaire du système.

#### 1.2.2. Les dispositifs de la réforme de 2014

La loi du 5 mars 2014 procède à la refonte de la grille des contributions des entreprises, à la clarification de leurs obligations légales, à l'introduction d'une dégressivité dans l'affectation des fonds, à la création du CPF, et des mesures de simplification du cadre juridique.

##### 1° Le nouveau barème de la CEFP à partir de 2015

Taille de l'entreprise	Taux de la CEFP	Art
< 10 salariés	0,55%	Art. 6331-2
Supérieure à 10 salariés	1,00%	Art. L 6331-9

##### 2° Le caractère désormais cumulatif (art. L 6331-1)

- du financement des actions de formation internes
- du paiement de la CEFP aux OPCA

##### 3° L'affectation dégressive des fonds de la CEFP aux aux plans de formation des entreprises selon la taille de celles-ci (art. L6332-3-3 et 4)

##### 4° La création d'un CPF en remplacement du DIF

- Plafonné à 150 heures
- Portatif et abondable par l'employeur

##### 5° Des mesures de clarification du cadre juridique, telle que la suppression de la notion « d'action de formation imputable au titre du plan de formation ».

\* \* \*

② Si la réforme de 2014 peut avoir des effets bénéfiques sur l'accès des travailleurs aux formations ainsi que sur la qualité de celles-ci, elle comporte des risques en raison de la plus grande latitude qu'elle laisse aux employeurs et de son caractère incomplet.

## 2.1. Les mesures de la réforme de 2014 pourraient améliorer la facilité d'accès des travailleurs aux formations, ainsi que la qualité de celles-ci

### 2.1.1. Des possibles effets positifs sur la facilité et l'équité de l'accès aux formations.

- Stabilisé à près de 43% depuis 2008 (PLF 2017), le taux d'accès des salariés à la formation pourrait s'accroître du fait de l'allègement des procédures, de l'utilisation du CPF, et de la plus grande visibilité des dispositifs de formation dans les entreprises.
- L'écart de taux d'accès entre salariés de petites et de grandes entreprises pourraient se réduire en raison de la plus grande mutualisation des fonds collectés par les OPCA et de leur redistribution dégressive selon la taille de l'entreprise.
  - Pour mémoire le taux de participation financière des grandes entreprises était de 3,7% en 2014, contre 1,3% pour les entreprises de 10 à 19 salariés (PLF 2017).
- La qualité des formations pourrait s'améliorer en raison de la modification du comportement des entreprises et des salariés
  - En effet, la plus grande liberté de choix laissée aux employeurs dans leurs dépenses (qui n'ont plus à satisfaire de critère d'imputabilité), pourrait les inciter à recourir à de nouveaux types de formation, différents du simple stage : « Moov », « E-learning », tutorat en alternance sur le temps de travail. (P. Joffre), formations « multimodales ».
  - De plus, la responsabilisation des travailleurs induite par le CPF et sa plateforme en ligne, pourrait les conduire à anticiper leurs propres besoins et facilitera du moins leurs choix de formation.

### 2.1.2. De l'effet sur la participation financière des entreprises.

Le niveau des dépenses effectivement constaté des entreprises de plus de 10 salariés avait toujours dépassé, depuis 2005, le montant de l'obligation légale

- au-dessus de 1,3% pour celles de 10 à 19 salariés (contre 1,05%)
- au-dessus de 2,2% pour celles de 50 à 250 salariés
- de 3,15% pour celles de 500 à 2000 salariés (contre 1,6%).

L'augmentation de ce taux reste toutefois sujette à caution.

- La participation financière des entreprises avait connu une phase de diminution entre 1992 et 2003 (PLF 2017).
- La baisse du « taux de retour » sur la CEFP pourrait au contraire aboutir à un « gel des dépenses de formation » dans certaines entreprises ne réagissant pas favorablement aux nouvelles incitations.

## 2.2. La réforme de 2014 comporte d'importants risques de mise en œuvre en raison de la plus grande latitude qu'elle laisse aux employeurs, du rôle accru qu'elle donne aux OPCA, et de son incomplétude

### 2.2.1. En laissant une grande latitude aux employeurs et aux branches, la réforme de 2014 risque d'aboutir à une sous-appropriation des dispositifs de formation.

Cette latitude découle de la logique incitative et de la plus grande place donnée aux accords de branche résultant de la loi de 2014.

- Le consentement de l'employeur reste ainsi obligatoire à l'activation des dispositifs de formation :
  - pour le congé individuel formation (art. L.6322-6)
  - pour le compte personnel de formation, sauf formation en dehors du temps de travail (art. L.6323-17 du Code du travail).
  - Ainsi la formation de salarié continue-t-elle de dépendre, pour l'instant, du calcul « coût avantage réalisé par l'employeur » (« Le droit ouvrier », 2014)
- La mise en œuvre de CEFP additionnelles au niveau des branches (art. L.6332-1-2) reste conditionnée à un Accord national, ce qui risque de renforcer les inégalités sectorielles d'accès à la formation.
- Le rôle accru des OPCA dans la mutualisation et le financement des dispositifs (FPSP, CIF, CPF, contribution aux plans de formation) peut paraître problématique au regard des difficultés de gestion qu'ils rencontrent.

2.2.2. La réforme n'a pas abordé d'autres éléments du FFP, tels que la régionalisation, le financement de l'apprentissage, des formations des chômeurs et des agents publics.

Le financement de la formation professionnelle englobe des enjeux plus larges que n'a pas traités la réforme de 2014, comme l'illustre la répartition de la dépense globale de formation en France, tous publics confondus.

Dépense globale par financement en 2014 (Md€)

	Montant	Part (%)	Evolution annuelle (%)
Entreprises	14,3	45,3	+3,6
Régions	4,5	14,3	-1,7
Etat	3,7	11,8	-3,9
Autres collectivités	0,1	0,3	11,6
SPE	2,1	6,7	2,9
Fonction publique	5,4	17,3	1,4
Total	31,5	100	0,8

Source : PLF2017

En particulier trois postes méritent une attention particulière

- Le financement régional, puisque les régions exercent à titre principal la compétence de FP et d'apprentissage (loi du 13 août 2004)
- Le financement de la formation des chômeurs par Pôle Emploi et l'Etat, dans un contexte de plans successifs de formation des chômeurs (2015, 2016)
- Le financement de la formation des agents publics dans la mesure où les restructurations à venir de la fonction publique risque d'impacter fortement les besoins en qualifications des APU.

\* \*

\*

③ Le succès de la réforme de 2014 est conditionné à sa bonne appropriation par les acteurs du système et à des mesures complémentaires de rationalisation économique et sociale.

### 3.1. Condition n° 1 : la bonne appropriation des dispositifs par les acteurs du système de formation.

Elle implique de promouvoir les nouveaux dispositifs auprès des publics bénéficiaires aussi bien que des financeurs. Elle requiert aussi une certaine stabilisation du cadre juridique applicable aux entreprises. En particulier, la mise en œuvre de la réforme suppose une bonne appropriation à 4 niveaux

1° Les travailleurs, investis de leur CPF intégré au CPA créé par la loi du 8 août 2016, doivent être informés de ses possibilités d'utilisation et inciter à s'en servir

2° Les employeurs doivent être incités à maintenir sinon à augmenter leur participation financière aux formations, en particulier dans le cadre de la GPEC et de la RSE.

3° Les représentants de branches professionnelles doivent s'emparer des nouveaux dispositifs de la loi du 5 mars 2014 et conclure des accords nationaux ambitieux, à l'image de celui des sociétés d'autoroute conclu le 6 octobre 2016.

4° Les OPCA, qui ont connu un mouvement de concertation impulsé par les pouvoirs publics (bon nombre passant de plus de 110 à moins de 50 depuis 2010), doivent performer leurs performances et leurs actions à destination des salariés et des employeurs.

→ Une mission d'inspection pourrait être confiée à l'IGAS pour analyser leur marges de progression.

### 3.2. Condition n° 2 : l'optimisation du système de formation professionnelle

Les études comparatives (LEGOS, OCPE) montrent que le système français de formation professionnelle pâtit de dysfonctionnements structurels, au-delà du mode de financement.

L'insuffisante formation des demandeurs d'emploi (14% de la dépense totale, moins de 40% des chômeurs bénéficiant d'une formation) et des agents publics, l'enchevêtrement des financements et des compétences entre les régions, l'Etat et Pôle emploi, l'insuffisante qualité de l'offre de formation ainsi que la faible appropriation des dispositifs par les travailleurs (taux de recours au DIF < 15% en 2003), rendent nécessaires des réformes complémentaires du système de formation, pour garantir sa cohérence avec la réforme de 2014 et ses innovations.

Sur la base du rapport du CEL de l'Assemblée nationale (2014), devraient notamment être envisagées les réformes suivantes.

- Clarification des compétences publiques autour de celle des régions, y compris pour les demandeurs d'emploi, et renforcement de leur financement pour affectation d'une part de TVA, conformément à la logique adoptée par la loi NOTRE du 7 août 2015 et à la LFI pour 2017.
- Lancement d'un plan transversal de formation des agents publics dans toutes les branches, notamment pour l'adaptation à l'administration numérique (CAE, 2016), et financé par des fonds tels que la SFIL assurant les investissements de restructuration des APV.
- Amélioration de la qualité des formations proposées par l'accréditation d'un certificateur national chargé de les évaluer et de les labelliser
- Renforcement de l'appropriation du CPF par les ménages par un libellement en euros plutôt qu'en heures, et simplification de l'abondement par l'employeur.