



BRIEFING
PAPER

JUIN
2008

www.institutmontaigne.org

FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE : POURQUOI IL FAUT TOUT CHANGER

La formation professionnelle continue est sans doute le principal outil permettant de maintenir ou de développer ses compétences et de préserver ainsi son employabilité. L'enjeu qu'elle constitue est donc majeur pour les salariés. Mais il l'est également pour les entreprises qui doivent valoriser leur capital humain pour maintenir leur compétitivité et assurer ainsi leur pérennité. À partir d'un diagnostic sur les performances du système français de formation professionnelle continue, le présent document, qui s'inscrit dans le prolongement du rapport « *De la formation professionnelle tout au long de la vie à l'employabilité* »¹, souhaite aller plus loin en proposant trois mesures tendant à réformer radicalement son financement dans le sens d'une plus grande efficacité.

1. Des performances insuffisantes

Les performances du système français de formation professionnelle continue sont insatisfaisantes

- Du point de vue de l'employabilité, les études disponibles² montrent que l'impact de la formation professionnelle continue sur le niveau de rémunération, la pérennité de l'emploi ou l'accès à l'emploi est incertain et d'autant plus faible que les formations dispensées sont courtes.

- Du point de vue de l'équité, comme le montrent les deux graphiques ci-après, l'accès à la formation professionnelle continue est plus élevé chez les moins de 50 ans d'une part et chez les plus qualifiés d'autre part. Parmi les bénéficiaires, les salariés accèdent plus à la formation professionnelle continue que les demandeurs d'emploi.

Les ressources allouées à la formation professionnelle continue bénéficient donc essentiellement aux personnes dont la sécurité dans l'emploi, le revenu ou l'espérance de revenu sont déjà les plus élevés. Tout se passe comme si l'accès à la formation

professionnelle était d'autant plus facile qu'on en a moins besoin. En particulier, la formation professionnelle est pratiquement inexistante pour les individus les plus éloignés de l'emploi, tels ceux provenant des quartiers dits « difficiles ».

La France est mal positionnée par rapport à ses partenaires

- Avec une espérance de formation tout au long de la vie au sein du système éducatif de 16,8 années, la France ne se situe que dans la moyenne des pays de l'OCDE (qui est de 17,4 années). En outre, cette espérance

¹ Institut Montaigne, septembre 2003.

² Pierre Cahuc et André Zylberberg, *La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive*, étude réalisée à la demande du Centre d'observation économique de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, 10 juillet 2006.

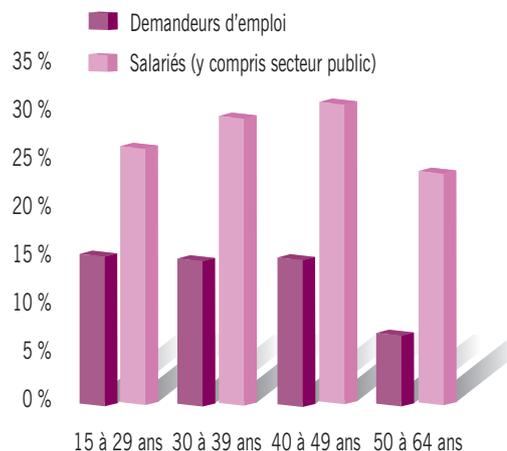
de formation tout au long de la vie n'a progressé en France que de 13 % entre 1995 et 2004, contre 25 % au Royaume-Uni, 26 % en Allemagne, 48 % au Danemark et 53 % en moyenne dans l'ensemble de l'OCDE³.

- L'effort de formation des adultes concerne majoritairement les formations « *non formelles liées à l'emploi* », dispensées en dehors du système d'enseignement secondaire et supérieur, au détriment des formations formelles qui, elles, sont dispensées dans le cadre du système d'enseignement secondaire et supérieur et sanctionnées par un titre reconnu⁴. Sixième de l'OCDE en termes de part des dépenses publiques de formation continue dans le PIB, la France se situe au troisième rang en ce qui concerne le nombre d'heures consacrées aux formations non formelles sur toute la durée de la vie active d'un individu. Pour former ses adultes, elle recourt donc proportionnellement plus à des formations de courte durée et ne débouchant pas sur l'obtention d'un titre reconnu.

- Au total, les adultes français suivent majoritairement des formations non formelles liées à l'emploi, beaucoup moins des formations à caractère diplômant dispensées au sein du système d'enseignement secondaire ou supérieur, lesquelles restent cantonnées au stade de la formation initiale. Comme l'écrit le CEREQ, la France se caractérise par « *une césure plus nette que dans les autres pays de l'Union européenne entre l'âge des études et celui de l'activité professionnelle (...): au cours de la jeunesse, on étudie à temps plein sous l'autorité de l'État; à l'âge adulte, on se forme à l'initiative de l'entreprise et pendant le temps de travail* »⁵.

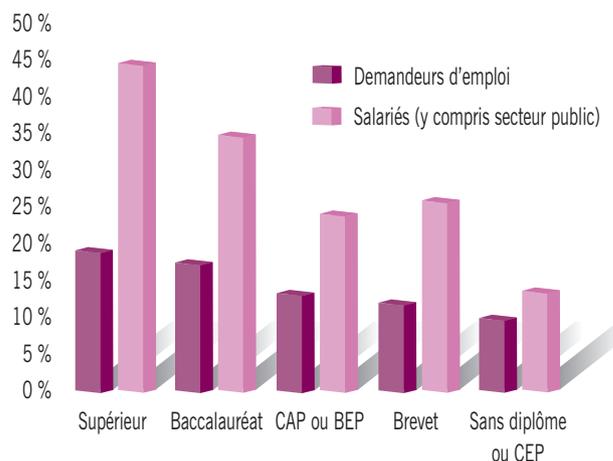
- Le fait que la formation continue relève principalement de formations non formelles peut en

TAUX D'ACCÈS À LA FORMATION CONTINUE PAR TRANCHE D'ÂGE SUR UNE PÉRIODE DE RÉFÉRENCE⁶



Source : DARES, enquête « *Formation continue 2000* »⁷.
 Lecture : sur la période de référence, 25,9 % des salariés âgés de 15 à 29 ans ont accédé à la formation professionnelle continue.

TAUX D'ACCÈS À LA FORMATION PAR NIVEAU DE QUALIFICATION SUR UNE PÉRIODE DE RÉFÉRENCE⁸



Source : DARES, enquête « *Formation continue 2000* »⁹.
 Lecture : sur la période de référence, 45 % des salariés diplômés du supérieur ont bénéficié d'au moins une action de formation professionnelle continue.

³ OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2006.

⁴ La formation formelle est définie par l'OCDE comme la participation à un enseignement régulier dans le cadre du système éducatif en vue d'obtenir un diplôme ou un titre reconnu, tandis que la formation non formelle consiste à participer à des cours, des stages, des conférences ou des séminaires ne s'inscrivant pas dans un programme d'enseignement régulier. La formation informelle correspond aux actions entreprises dans l'intention d'apprendre, à l'aide de supports pédagogiques écrits, audiovisuels ou informatiques, mais en dehors de tout cadre structuré, en termes de lieu, de temps ou de relations entre formateur et formé.

⁵ Isabelle Marion, Martine Möbus, Michel Thery, CEREQ, *Vers une ouverture des frontières de la formation continue*, novembre 2006.

⁶ La période de référence est du mois d'avril 1999 au mois de février 2000.

⁷ Citée dans DARES, Premières informations, premières synthèses, *Les chômeurs accèdent deux fois moins que les salariés à la formation continue, mais pour des durées quatre fois plus longues*, n°51.2, 2004.

⁸ La période de référence est du mois d'avril 1999 au mois de février 2000.

⁹ Citée dans DARES, n°51.2, 2004. *Op.cit.*

réalité être analysé comme le corollaire de sa concentration sur les plus qualifiés. Dès lors que les bénéficiaires d'actions de formation continue sont déjà détenteurs de diplômes, ils n'ont pas besoin que leur cursus de formation continue soit formalisé par l'octroi d'un titre reconnu. La prédominance des formations non formelles liées à l'emploi est le signe d'un système de formation professionnelle continue essentiellement voué aux plus qualifiés.

Les réformes récentes n'ont pas permis d'infléchir la tendance

- Le droit individuel à la formation (DIF), instauré par la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie, vise à répartir plus équitablement l'effort de formation entre les actifs. Il ménage au bénéfice de tous les salariés un droit à 20 heures de formation par an pendant leur temps de travail (périodes de professionnalisation) ou en dehors de leur temps de travail (notamment dans le cadre du congé individuel de formation).
- Le DIF ne contribue pas à augmenter significativement l'effort de formation tout au long de la vie. Les 20 heures garanties correspondent à des formations de courte durée, le plus souvent non

formelles, dont l'impact sur l'employabilité et la rémunération n'est pas avéré¹⁰. Difficile à mesurer, la portée du DIF est donc incertaine, notamment dans les petites et moyennes entreprises – qui emploient pourtant près de la moitié des salariés du secteur privé.

- Le DIF continue donc de s'inscrire dans la logique de prédominance des formations non formelles liées à l'emploi, sans progrès simultané en matière de formations formelles au sein des systèmes d'enseignement secondaire ou supérieur, ni en matière de délivrance de titres reconnus permettant aux salariés de développer leurs compétences afin de construire leur parcours professionnel.
- De fait, la transférabilité du DIF tout au long du parcours professionnel, pourtant affirmée dans son principe dès 2003, est encore théorique. Il n'est pas possible pour les salariés d'exercer leur droit individuel à la formation dans une logique de construction de leur parcours professionnel d'une entreprise à l'autre, voire d'un secteur économique à l'autre.
- L'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail constitue un progrès dans le sens de la transférabilité. Mais du temps sera nécessaire pour que les principes

ayant recueilli l'accord des partenaires sociaux se traduisent en actes pour les salariés et pour l'ensemble des actifs.

2. Un système de financement complexe et sous-optimal

La France consacre chaque année environ 1,5 % du PIB à la formation professionnelle continue des individus en activité ou demandeurs d'emploi, soit en 2005 un montant total de 25,9 milliards d'euros.

L'effort de financement des prestations correspondantes est réparti entre les entreprises (41 % en 2005), les administrations publiques (55 %, dont 21 % pour leurs propres agents) et les ménages (4 %).

Le financement de la formation professionnelle par les entreprises fait l'objet d'une obligation légale : toute entreprise est tenue d'allouer à des actions de formation professionnelle une fraction minimale de sa masse salariale, suivant la répartition retracée dans le tableau ci-dessous. Compte tenu des dépenses imposées aux entreprises, qui s'apparentent à un

« La France consacre chaque année environ 1,5 % du PIB à la formation professionnelle continue »

L'OBLIGATION LÉGALE DE DÉPENSE DES ENTREPRISES

(en % de la masse salariale)	Entreprises de moins de 10 salariés	Entreprises de 10 à 19 salariés	Entreprises de plus de 20 salariés
Versements obligatoires aux OPCA	0,55 %	0,15 %	0,70 %
Dont CIF	–	–	0,20 %
Dont professionnalisation	0,15 %	0,15 %	0,50 %
Dont versement obligatoire au titre du plan de formation	0,40 %	–	–
Financement du plan de formation selon le principe « former ou payer »	–	0,90 %	0,90 %
TOTAL	0,55 %	1,05 %	1,60 %

Source : Textes applicables.

¹⁰ Voir en particulier l'étude sur les *Job Corps* aux États-Unis : Bughardt, Shochet, McConnell, Johnson, Gritz, Glazerman, Homrighausen et Jackson, *Does Job Corps Work?*, 2001, disponible à l'adresse <http://wdr.doleta.gov>.

« Le rôle des organismes collecteurs agréés génère une mauvaise allocation de la ressource »

prélèvement obligatoire au sens de l'OCDE, un rapport d'information du Sénat¹¹ souligne que près de « 95 % [des dépenses de formation professionnelle continue] dépendent de prélèvements obligatoires ».

Une partie des dépenses relevant de l'obligation légale vise à financer le plan de formation de l'entreprise. Pour les entreprises de moins de dix salariés, ces fonds sont obligatoirement collectés par un organisme paritaire collecteur agréé (OPCA, voir encadré ci-dessous). Pour les entreprises de dix salariés et plus, les fonds peuvent être dépensés directement par les entreprises elles-mêmes. C'est seulement si le seuil de 0,9 % de la masse salariale n'est pas atteint que la différence doit être versée à un OPCA ou au Trésor public, selon le principe « former ou payer ».

Les dépenses des entreprises dépassant le seuil de l'obligation légale sont libres d'allocation. Dans les faits, elles concernent principalement les entreprises de plus de dix salariés : celles-ci

dépensent en moyenne 791 euros par salarié, contre seulement 74 euros par salarié en moyenne dans les entreprises de moins de dix salariés¹², soit un rapport de un à dix entre les plus petites et les plus grandes entreprises.

De fait, le graphique page suivante montre que la proportion de dépenses supérieures à l'obligation légale croît avec la taille de l'entreprise : de 1,69 % de la masse salariale (soit 0,64 points de plus que l'obligation légale) dans les entreprises de 10 à 19 salariés, elle grimpe à 3,77 % (soit 2,17 points de plus que l'obligation légale) dans les entreprises de plus de 2 000 salariés. La moyenne s'établit à 2,88 % dans l'ensemble des entreprises de plus de 10 salariés.

Le taux d'accès des salariés à la formation croît lui aussi avec la taille de l'entreprise, puisqu'il passe de 8,8 % dans les entreprises de 10 à 19 salariés à 49,2 % dans les entreprises de plus de 2 000 salariés. Le taux d'accès moyen des salariés des

entreprises de plus de 10 salariés ayant bénéficié d'une formation durant la période de référence s'établit à 35,2 %.

La complexité du système provoque des distorsions dans l'allocation des ressources.

- Le rôle des OPCA dans la collecte et l'allocation des fonds de la formation professionnelle provoque des distorsions de concurrence en faveur de certains prescripteurs de formation. Un rapport établi en 2001 par le groupe Bernard Brunhes Consultant évoquait à ce sujet des pratiques de « pilotage par l'offre ou d'inversion de filière »¹³ : dans le ressort de certains OPCA, la politique de formation des salariés serait déterminée, non par les besoins de ces derniers ou de leurs employeurs, mais par la teneur de l'offre des organismes de formation proches de l'OPCA. La conséquence est que le système de formation professionnelle continue répond imparfaitement aux besoins des salariés, des employeurs et de l'économie dans son ensemble.

LES ORGANISMES PARITAIRES COLLECTEURS AGRÉÉS (OPCA)

Une partie significative des dépenses de formation professionnelle engagées par les entreprises fait l'objet d'une collecte par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

Créés à l'initiative des partenaires sociaux et gérés par eux au sein des branches ou à l'échelle interprofessionnelle, les OPCA sont des associations à but non lucratif agréées par l'État. Ils allouent les sommes qu'ils collectent au financement d'actions de formation et de services de proximité à l'attention des entreprises de leur ressort, dans une logique de mutualisation des ressources.

L'intervention d'un OPCA est obligatoire lorsque les fonds ont pour finalité de financer le DIF dans le cadre des congés individuels de formation ou des périodes de professionnalisation.

En 2003, la centaine d'OPCA recensés à ce jour a collecté 4,18 milliards d'euros, soit 17 % de la dépense nationale de formation professionnelle, 45 % des dépenses des entreprises en faveur de la formation professionnelle continue, montant quasiment égal à celui alloué la même année par l'État à la formation professionnelle des adultes (4,9 milliards d'euros en 2003).

Un arrêté ministériel impose aux OPCA de contenir leurs frais de gestion en dessous d'un seuil de 9,9 à 11,9 % des sommes collectées, selon les cas. Sur ce pourcentage, 1,5 points au maximum, soit environ 40 millions d'euros par an, sont reversés aux organisations syndicales au titre de la gestion paritaire. Par l'intermédiaire des OPCA, la formation professionnelle continue est donc l'une des sources de financement des organisations patronales et syndicales.

¹¹ Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information du Sénat sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle par M. Bernard Seillier, sénateur, annexe au procès-verbal de la séance du 4 juillet 2007.

¹² Annexe sur la formation professionnelle au projet de loi de finances pour 2007, données provisoires pour 2005.

¹³ Bernard Brunhes Consultant (2001), Études sur les relations entre OPCA et organismes de formation dans le système français de formation professionnelle.

- Les multiples dispositifs en faveur de la formation continue des salariés entretiennent la complexité d'un système peu lisible et insuffisamment performant. Cette multiplicité des dispositifs (plan de formation, DIF, congé individuel de formation, congé de bilan de compétences, congé de validation des acquis de l'expérience, période de professionnalisation) compromet l'accès à la formation des moins bien informés et renforce à la fois l'inéquité et l'inefficacité du système.

- Les actions de formation des demandeurs d'emploi, prises en charge à la fois par l'État, les régions et l'Unedic, sont imparfaitement coordonnées. Dans le même temps, les collectivités publiques sont largement absentes du champ de la formation continue des salariés.

Au total, le système français de formation professionnelle des

adultes est globalement inefficace et inéquitable. Pour remédier à cette situation, il importe de mieux garantir l'exercice du droit à la formation formelle en tant que droit individuel, de mieux cibler les dépenses obligatoires sur ceux qui en ont le plus besoin et de renforcer la concurrence en matière de collecte des fonds de la formation professionnelle auprès des entreprises.

PROPOSITIONS

Proposition 1 - Doter chaque individu d'un compte individuel d'accès à la formation formelle.

- La notion de formation tout au long de la vie renvoie à la conception du parcours professionnel comme alternance de périodes de formation et d'activité. Au stade de la formation initiale, la logique d'alternance s'est développée sur le modèle de

l'apprentissage. Elle doit à présent s'imposer comme un principe de construction de l'ensemble du parcours professionnel.

- Pour décliner le principe de l'alternance entre périodes d'activité et périodes de formation, le système de formation professionnelle continue doit garantir l'exercice d'un droit individuel à la formation à tous les actifs et combler le retard de la France en matière d'espérance de formation formelle tout au long de la vie.

- Pour ce faire, nous proposons de doter chaque Français d'un compte individuel d'accès à ce type de formation.

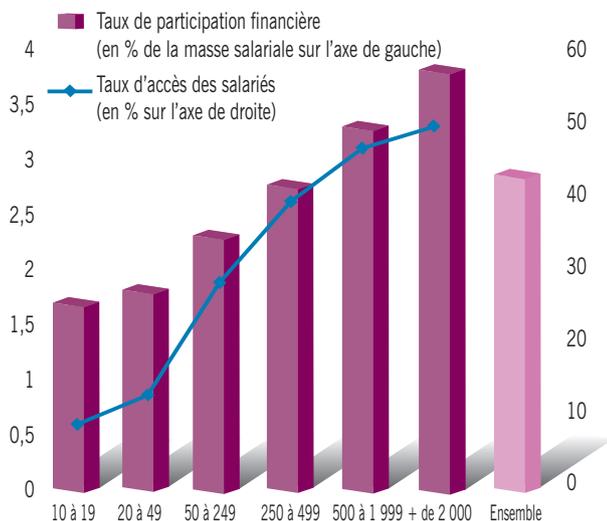
- Ce compte est la propriété de la personne concernée. Il lui permet, en lien avec son employeur ou d'autres prescripteurs de formation, d'investir dans des actions de développement de ses compétences sanctionnées par un titre reconnu (diplôme, unités capitalisables dans le cadre du système « LMD », certificat de compétence, autres titres), qu'il pourra faire valoir tout au long de son parcours professionnel, y compris dans une autre branche voire dans un autre secteur d'activité.

- Le compte est crédité d'un droit de tirage sur des actions de formation financées par des administrations publiques ou par des entreprises au titre de l'obligation légale.

- Pour favoriser le développement des formations formelles, sanctionnées par un titre reconnu, seul le financement de ces dernières serait imputable sur les droits de tirage du bénéficiaire et donc, pour les entreprises, libératoire de l'obligation de « former ou payer ». La mise en place de ces comptes individuels permettrait donc d'aligner les performances de la France en matière d'accès aux formations formelles sur celles de ses principaux partenaires.

« L'accès à la formation professionnelle est d'autant plus facile... qu'on en a moins besoin »

FORMATION CONTINUE ET TAILLE DES ENTREPRISES



Source : DARES, 2003.

Lecture : En 2003, les entreprises de 10 à 19 salariés ont dépensé 1,69 % de leur masse salariale pour la formation professionnelle. 8,8 % des salariés de ces entreprises ont accédé à la formation professionnelle continue durant cette période.

L'Amicus Curiae est, traditionnellement en droit, une contribution versée spontanément au débat par un tiers à une cause qu'il entend éclairer le décideur en tant qu'«ami de la cour».

Proposition 2 - Créditer les comptes individuels de droits de tirage inversement proportionnels au niveau de formation initiale.

- Afin d'augmenter l'espérance de formation tout au long de la vie, le droit de tirage initialement crédité sur le compte est **inversement proportionnel à la durée de la formation initiale**, dans la limite d'une formation au niveau bac+3. Le droit de tirage est donc égal à l'équivalent de trois années de formation supérieure pour les personnes n'ayant pas suivi d'études supérieures ; il est nul pour les personnes diplômées de l'enseignement supérieur aux niveaux licence et plus.
- L'obligation de financement imposée aux entreprises ne concernerait plus l'ensemble des salariés de manière indifférenciée, mais seulement ceux crédités d'un droit de tirage – soit à titre initial en considération de leur moindre formation initiale, soit ultérieurement au titre du droit à la formation continue. Seules les dépenses en faveur des salariés n'ayant pas atteint le niveau licence seraient donc libératoires de l'obligation de « former ou payer ».
- Les administrations publiques pourraient néanmoins créditer des droits de tirage additionnels ciblés sur certaines populations désireuses ou contraintes de s'engager dans des démarches de reconversion professionnelle, quel que soit leur niveau de formation initiale : des salariés des secteurs les plus touchés par les mutations économiques ou encore des actifs les plus éloignés de l'emploi, comme ceux résidant dans les quartiers dits « difficiles ».

Proposition 3 - Étendre la compétence de collecte des fonds de la formation professionnelle à des structures agréées « Partenariat projet-formation » (PPF).

- Les fonds de la formation professionnelle pourraient être collectés, non exclusivement par des structures permanentes gérées paritairement, mais également par des structures à durée déterminée portant des projets dans le domaine de la formation professionnelle continue et touchant des publics, des territoires ou des secteurs spécifiques. Dans cette logique, des structures détentrices d'un label « Partenariat projet formation » (PPF) pourraient **entrer en concurrence avec les OPCA traditionnels** pour collecter auprès des entreprises les fonds de la formation professionnelle non engagés dans le cadre du plan de formation.
- Par exemple, **un établissement d'enseignement supérieur pourrait mettre en place une politique de formation continue** avec des entreprises souhaitant engager des actions de requalification ou de reconversion de leurs salariés. Une équipe-projet rassemblerait tous les partenaires intéressés. Le projet serait soumis à l'État pour agrément. L'agrément serait délivré pour une durée déterminée, au terme de laquelle l'équipe projet serait tenue de rendre des comptes. Dans l'intervalle, la structure principale portant le projet, en l'occurrence un établissement d'enseignement supérieur, serait autorisée à collecter les fonds de la formation professionnelle au même titre que les OPCA – et dans des conditions identiques à la collecte de la taxe d'apprentissage. Elle pourrait ainsi, au-delà des quelques

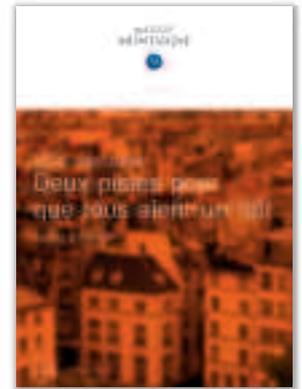
entreprises partenaires du projet, promouvoir celui-ci auprès de l'ensemble des entreprises potentiellement concernées.

- Dans un autre esprit, une collectivité territoriale pourrait également initier un projet de formation professionnelle ciblé sur tel public spécifique, par exemple les jeunes non qualifiés résidant dans les zones urbaines sensibles. La collectivité territoriale en question s'adjointrait le concours de différents partenaires compétents pour l'accompagnement, la formation ou le placement sur le marché du travail. Pour financer ces projets, la collectivité territoriale pourrait être agréée par l'État, pendant une durée déterminée, pour collecter les fonds de la formation professionnelle auprès des entreprises volontaires.
- Dans la mesure où les projets concernés seraient à durée déterminée, l'agrément de l'État devrait pouvoir être accordé au terme d'une procédure rapide. En contrepartie, il importerait de **donner une portée véritable à l'évaluation pratiquée en fin de parcours**, en y associant le service public de l'emploi et, selon les cas, celui de l'enseignement secondaire ou supérieur¹⁵.

Henri Lachmann et Nicolas Colin sont respectivement président et rapporteur du groupe de travail « Formation professionnelle » de l'Institut Montaigne.

¹⁵ Pour aller plus loin sur cette thématique, consultez l'annexe formation professionnelle « Questions/Réponses » sur notre site internet : www.institutmontaigne.org

DERNIÈRES PUBLICATIONS



HLM, parc privé
Deux pistes pour que tous aient un toit
Gunilla Björner



Comment communiquer la réforme



Réinventer l'assurance maladie