



*Évaluation de l'adéquation entre l'offre et les besoins
de formation professionnelle*

La formation professionnelle continue au service de la sécurisation des parcours

Mme Jeanine DUBIÉ et M. Pierre
MORANGE, rapporteurs

Jeudi 23 janvier 2014



Avant-propos

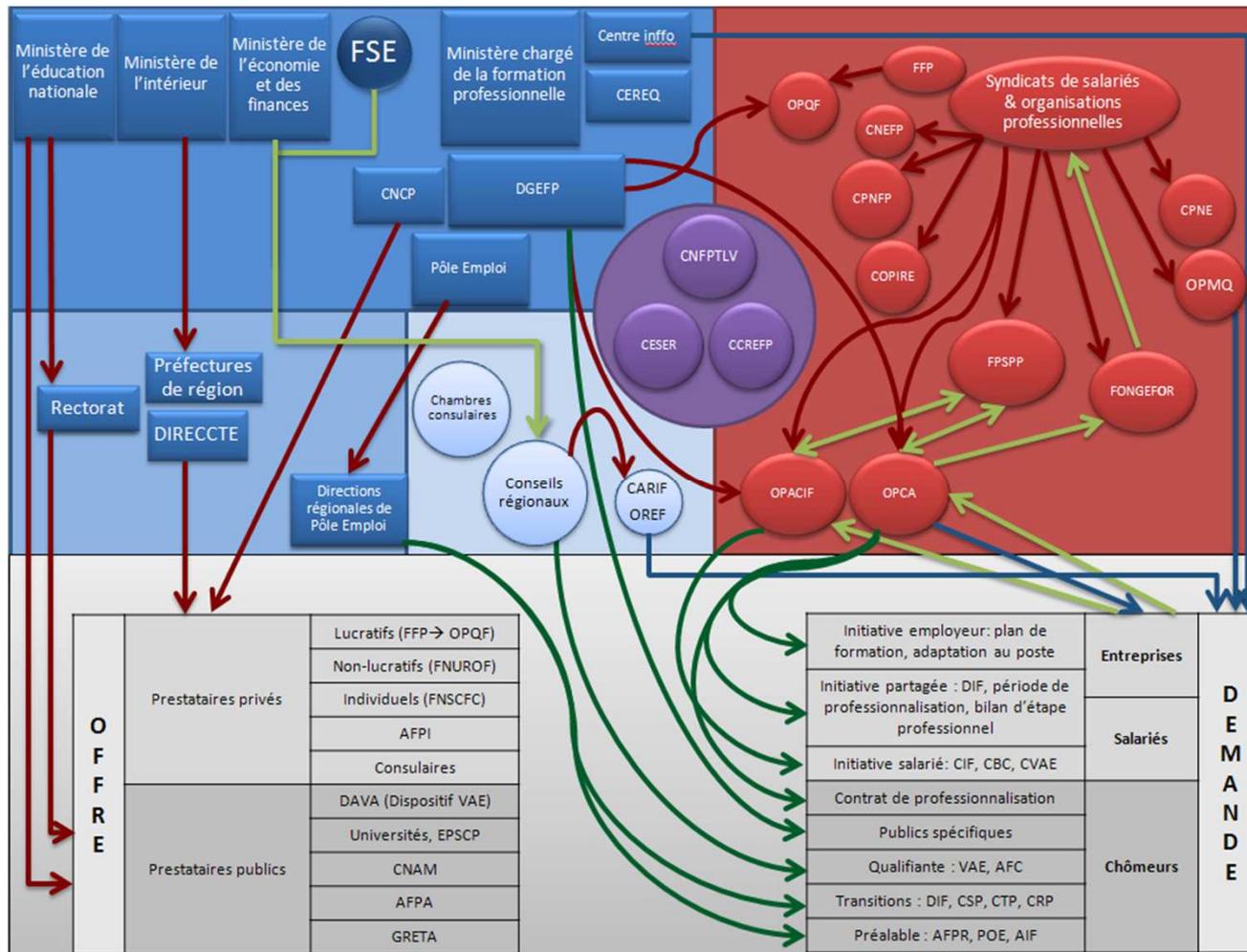
- À la demande du groupe UMP, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques a inscrit à son programme de travail une évaluation de l'adéquation entre l'offre et les besoins de formation professionnelle.
- Ont été désignés rapporteurs :
 - Mme Jeanine DUBIÉ, membre du groupe RRDP, membre de la commission des Affaires économiques ;
 - M. Pierre MORANGE, membre du groupe UMP, membre de la commission des Affaires sociales.
- La délimitation du périmètre de l'évaluation fut nécessaire pour plusieurs raisons :
 - la dépense globale pour la formation professionnelle de 32 milliards d'euros en 2012 recouvre des problématiques, des financeurs et des publics très différents ;
 - la formation en alternance (apprentissage, contrat de professionnalisation) relevait du champ d'une autre évaluation menée par le CEC, consacrée aux politiques publiques en faveur de la mobilité sociale des jeunes ;
 - la formation continue des agents publics est encadrée par des besoins et des règles spécifiques qui n'obéissent pas à la même problématique.
- Les rapporteurs ont donc privilégié un ciblage sur la formation professionnelle continue des salariés et des demandeurs d'emploi, dans la perspective de la réforme législative transposant l'accord national interprofessionnel conclu le 14 décembre 2013 et signé par l'ensemble des partenaires sociaux, à l'exception de la CGPME et de la CGT.
- Les auditions organisées par les rapporteurs avaient pour but de permettre une remontée d'information respectant le pluralisme, et d'identifier les positions des différents acteurs face aux propositions de réforme. Au total, 60 personnes ont été entendues. En outre les rapporteurs se sont rendus au Fongecif d'Île-de-France.



Notre constat :
un système à bout de
souffle



Illustration : un système cloisonné et illisible



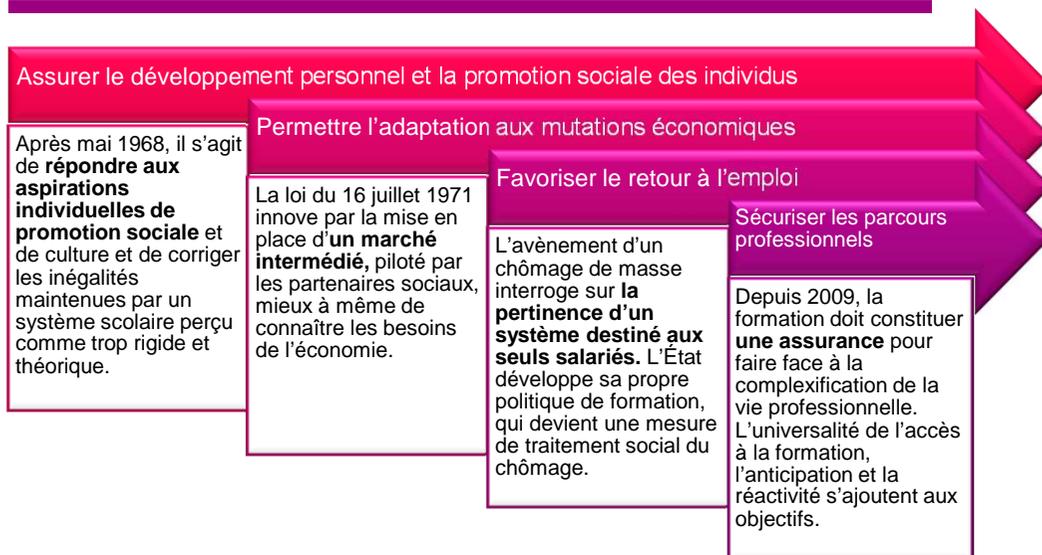
- Contrôle/tutelle :
- Information/conseil :
- Financement/collecte :
- Prise en charge financière :

- Administration étatique :
- Administration régionale :
- Partenaires sociaux :
- Quadripartisme :



Un système de formation professionnelle ambitieux et évolutif

A. De 1971 à 2009 : des objectifs sans cesse croissants



C. Une grille de contribution qui s'est peu à peu complexifiée

Effectifs de l'entreprise	Au titre du plan de formation (former ou payer)	Au titre de la professionnalisation	Au titre du congé individuel de formation (Cif)	Total
Moins de 10 salariés	0,4 %	0,15 %	-	0,55 %
10 à 19 salariés	0,9 %	0,15 %	-	1,05 %
20 salariés et plus	0,9 %	0,5 %	0,2 %	1,6 %

B. Un marché encadré dans lequel les partenaires sociaux jouent le rôle d'intermédiaire

- Le législateur de 1971 a fait le choix d'un **marché encadré**, en rupture avec le monde de l'Éducation nationale, ce qui n'est pas sans conséquences néfastes aujourd'hui.
- Les partenaires sociaux ont un rôle de gestion et d'impulsion. Les **enceintes** paritaires mais aussi tripartites (avec l'État) puis finalement quadripartites (avec les régions) **se sont multipliées**.
- Une obligation de « former ou payer »** : l'entreprise doit consacrer une part de sa masse salariale à la formation de ses salariés ou, à défaut, verser une cotisation d'un montant équivalent à un organisme de collecte géré par les partenaires sociaux (Opca).
- Un système mutualiste qui se distingue en Europe par l'importance des sommes collectées et gérées par les Opca : **6,68 Mds€ en 2012**.

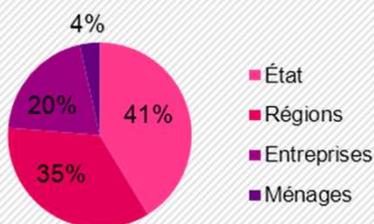


La formation professionnelle continue : combien ça coûte ?

Contrairement à une opinion répandue, le système d'intermédiation ne gère pas les quelques 32 milliards d'euros qui constituent la dépense globale de la France pour la formation professionnelle.

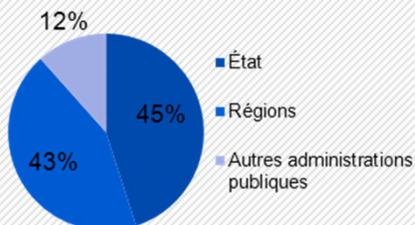
Apprentissage - 6 milliards d'euros

Environ 400 000 bénéficiaires



Formation des agents publics

6 milliards d'euros –
environ 5,3 millions de bénéficiaires potentiels



Formation professionnelle continue

20 milliards d'euros

Environ 23,8 millions de stagiaires

État	2,37 Mds€
Régions	2,45 Mds€
Autres collectivités territoriales	0,04 Mds€
Autres adm., Unédic-Pôle emploi	1,66 Mds€
Ménages	1,01 Mds€
Entreprises	12,54 Mds€
- 5,86 Mds€ dépensés directement	
- 6,68 Mds€ dépensés via les Opca	



Le système ne produit pas les résultats attendus

A. Redondances

Une rupture totale avec le monde de la formation initiale

- L'éclatement actuel entre les statuts – lycéen, apprenti, stagiaire, jeune en contrat de professionnalisation – ne favorise pas la coopération entre lycées professionnels, CFA, Afp, et entreprises.
- **Pas de synergies entre des dispositifs pourtant voisins** (contrat d'apprentissage > jeune en formation initiale ; contrat de professionnalisation > jeune sorti de la formation initiale).
- Pensée comme une deuxième chance, la formation continue reproduit en réalité les mêmes inégalités que le système scolaire.

Au cloisonnement des statuts répond celui des dispositifs

Différences de statuts



Sédimentation des dispositifs

- Salarié suivant une formation sur son temps de travail
- Salarié suivant une formation hors temps de travail
- Demandeur d'emploi
- Entrepreneur
- Profession libérale
- Agent public
- Jeune

- Plan de formation
- Congé individuel de formation
- Validation des acquis de l'expérience
- Contrat de professionnalisation
- Apprentissage
- Droit individuel à la formation
- Période de professionnalisation

B. Inégalités

Les salariés des plus petites entreprises accèdent moins à la formation

	Taux d'accès à la formation
1 à 10 salariés	34 %
11 à 19 salariés	42 %
20 à 49 salariés	50 %
50 à 249 salariés	56 %
250 salariés et plus	65 %
Ne sait pas mais au moins 10 salariés	37 %

Source : Insee, enquête sur la formation des adultes 2012.

Le coût n'est pas le premier obstacle à la formation dans les TPE. Les salariés ont plus de mal à se libérer, à se faire remplacer. Les entreprises n'ont pas de service spécialisé dans la confection d'un plan de formation.

Ce sont les mieux formés qui accèdent le plus à la formation

Accès à la formation en 2012		
Salariés Bac+2	Sans diplôme	Chômeurs
66 %	25 %	8,6 %

Seuls 12 % des fonds de la formation professionnelle bénéficient aujourd'hui aux demandeurs d'emploi.

C. Inefficacité

La France affiche un retard de capital national de compétences au sein de l'OCDE

D'après l'enquête PIAAC de l'OCDE, la France est 21^e ou 22^e sur 24, des résultats décevants compte tenu des dépenses de formation dans notre pays.

	Moy. OCDE	France
Faible niveau à l'écrit	16 %	22 %
Faible niveau dans le domaine des chiffres	19 %	28 %

D'après l'Insee, le système de formation continue ne parvient pas rattraper les retards pris lors de la formation initiale

La proportion de personnes en emploi ayant un diplôme de niveau supérieur ou égal au bac est passée de 8,5 % à 51 % entre 1962 et 2007, avec un net avantage aux femmes. Depuis les années 1960, des générations d'actifs âgés et peu formés ont été remplacées par des plus jeunes, beaucoup plus diplômés. En revanche, sur cette période, le système de formation continue n'a pas joué pleinement son rôle, notamment en direction des travailleurs âgés ou peu qualifiés : **contrairement à d'autres pays, l'essentiel de la formation est acquis en France à la sortie du système éducatif.**



Diverses raisons qui appellent des changements en profondeur

A. Le financement du paritarisme

Des prélèvements directs

Le code du travail autorise explicitement le transfert d'une partie de la collecte aux partenaires sociaux

Fongefor	0,75 %	Environ 30 M€
Précipt	0,75 %	Environ 30 M€

↓
**Medef, CGPME,
UPA, CFDT, CFTC,
CFE-CGC, CGT, FO**

Des prélèvements importants au titre des « frais de gestion »

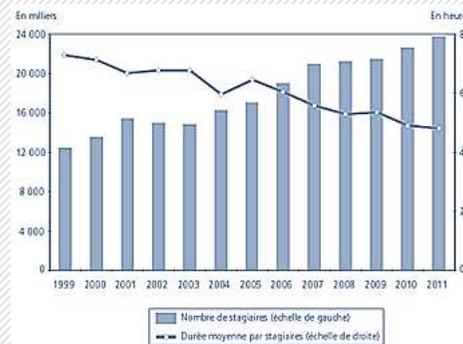
- Les frais de gestion ont déjà été restreints en 2009. Ils sont désormais plafonnés à **7,4 %** pour les Opcas (10,6 % pour les Opacif).
- En comparaison, le coût de gestion des Urssaf ne s'élève qu'à 0,3 % des sommes collectées.

Une situation propice au conflit d'intérêts

Le **système « former ou payer »** donne le choix aux entreprises : dépenser elles-mêmes ou effectuer un versement à un organisme paritaire collecteur (Opcas). Or, les ressources des organisations syndicales et patronales sont indexées sur la collecte des Opcas, **créant un conflit d'intérêts**. Les Opcas sont incités à concéder des avantages aux plus grosses entreprises pour maximiser leur collecte (pratique dite « du droit de tirage »).

B. Une offre très traditionnelle

Une offre de formation croissante...



... parfois d'une pertinence discutable...

La définition légale de la formation continue est souple pour permettre à chacun d'apprécier ses besoins de formation. La frontière est parfois tenue entre formation et bien-être et les services de l'État identifient régulièrement **des dérives**, comme des stagiaires en « psychothérapie transpersonnelle » et « thérapie holotrope », remboursés intégralement de leurs frais (formation, déplacements, hébergement et salaire compris).

... et peu innovante.

Trop de formations qualifiantes sont organisées avec des matières imposées et uniformément enseignées, quel que soit le profil du stagiaire, selon un calendrier **rigide**, fortement calé sur le calendrier scolaire. La France affiche un retard important en matière de formation à distance (FOAD).

C. Le manque d'information

Une information éclatée sur l'offre de formation

- Face à la complexité et la diversité croissante des métiers, des cursus et des organismes de formation, initiale et continue, le public a besoin d'accéder à une information fiable et individualisée, parfois complétée par un accompagnement. En dépit de la création d'une plateforme téléphonique et d'un site Internet Orientation-pour-tous, **les individus ne peuvent toujours pas accéder à l'intégralité de l'offre de formation, ni même s'inscrire directement auprès de l'organisme de formation.**
- Coexistent actuellement **plusieurs bases de données alimentées différemment** par les acteurs (régions, Fongecif, Opcas, Pôle emploi...) des périmètres de collecte disparates, une absence de vision globale, des informations redondantes et parcellaires, des difficultés d'interopérabilité...

Une multiplication des labels

- Il existe de **nombreux labels de qualité** qui peuvent porter sur l'organisme de formation lui-même (OPQF), sur le formateur (ICPF) ou sur les procédures internes (Iso, Afnor).
- Certaines organisations ont développé leurs propres labels, ce qui complique le paysage.
- La distinction entre formations qualifiantes / non qualifiantes, diplômantes ou non, certifiées ou non, n'est **pas systématiquement visible, ni mise en avant par les pouvoirs publics.**



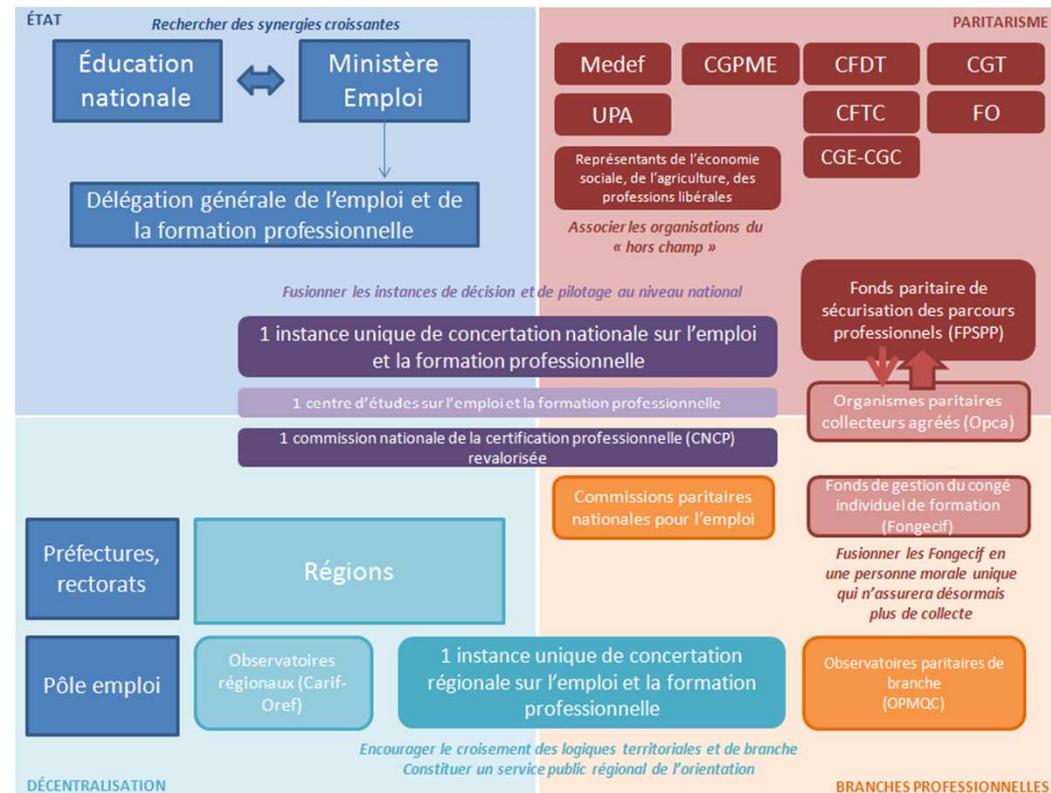
Nos préconisations :
permettre à chacun de se
réapproprier la formation
professionnelle



Simplifier et renforcer la gouvernance

Proposition n°9 :

- fusionner le conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV), le conseil national de l'emploi (CNE) et le comité paritaire national de la formation professionnelle (CPNFP) ;
- associer les organismes représentatifs des activités dite du « hors champ » (économie sociale, agriculture, professions libérales) à la gouvernance de la formation professionnelle continue ;
- fusionner le centre d'études sur l'emploi (CEE) et le centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) ;
- fusionner les comités de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) et les commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi (Copire) ;
- associer les partenaires sociaux à la genèse et à la signature des contrats de plan régionaux de développement de la formation professionnelle (CPRDFP).





Réformer le financement de la formation professionnelle

Proposition n°11

Adopter un nouveau système de financement des organisations syndicales et patronales déconnecté de la collecte des fonds de la formation professionnelle.

Proposition n°12 : Poursuivre la politique de contractualisation avec les Opca pour réorienter leurs missions vers le conseil et l'ingénierie, en particulier à destination des TPE et PME

- simplifier les règles d'encadrement des frais de gestion ;
- préciser les conséquences du non-respect de ces règles (obligation d'information, sanctions, etc.) ;
- étudier la possibilité d'élargir la portée des contrats d'objectifs et de moyens pour permettre une négociation sur la politique de formation ;
- assurer une parfaite transparence sur les frais de gestion acquis au titre des partenariats ;
- faire respecter *via* les conventions d'objectifs et de moyens la charte de bonnes pratiques édictée par le FPSPP.



Proposition n°13 : Renforcer l'information du Parlement sur le suivi des conventions d'objectifs et de moyens (Com)

- intégrer dans l'annexe au projet de loi de finances des indicateurs sur la maîtrise des frais de gestion par les Opca dans l'annexe au projet de loi de finances ;
- intégrer dans la même annexe un bilan des Com donnant des exemples de bonnes pratiques.

Proposition n°14 :

Remettre au Parlement une étude sur l'impact qu'aurait le transfert de la collecte des contributions des entreprises au titre de la formation professionnelle aux Urssaf.



Donner plus de droits à l'individu

- Les rapporteurs partagent la conviction que nos concitoyens doivent se réapproprier la formation professionnelle.
- Mais la **responsabilisation** croissante des individus doit se doubler d'une **simplification** des dispositifs et d'un **accompagnement renforcé**, sous peine de laisser les plus en difficulté en bord de route.
- Par ailleurs, les mesures annoncées appellent un **grand chantier de dématérialisation** qui, s'il est mal conduit, peut compromettre la réforme.

Proposition n°3 : Renforcer l'accompagnement des personnes dans la reconnaissance de leurs qualifications

- fixer **des délais** plus contraignants aux certificateurs tout au long de la procédure de **validation des acquis de l'expérience** pour en réduire la durée ;
- **moderniser le bilan de compétences** afin de mieux l'articuler avec les autres dispositifs d'accompagnement.

Proposition n°5 : Compléter le compte personnel de formation

- définir des **modalités de monétisation** des droits du compte personnel de formation, afin d'assurer une réelle portabilité des droits ;
- assurer la mise en place d'un **mécanisme de fongibilité asymétrique des comptes épargne-temps et pénibilité vers le compte personnel de formation**.

Proposition n°4 : Préserver l'accès aux formations qualifiantes et diplômantes en confortant le succès du congé individuel de formation (Cif)

- suivre le devenir des candidats dont le projet a été refusé au titre du Cif ;
- informer au plus tôt les bénéficiaires d'un Cif sur le reste à charge ;
- introduire un objectif de réduction des délais de traitement des demandes dans les conventions d'objectifs et de moyens signées entre les Fongecif et l'État ;
- unifier le réseau des Fongecif en une seule personne morale dotée d'antennes régionales.

Proposition n°6 : **mon-parcours-pro.fr**

Élaborer un système d'information sur la sécurité professionnelle, inspiré du dossier personnel dématérialisé de Pôle emploi, permettant la consultation des différents comptes de droits (pénibilité, épargne-temps, formation) et la réalisation de démarches en ligne.



Mieux accompagner les publics les plus éloignés de la formation

- **Le Gouvernement a annoncé un effort financier supplémentaire pour les demandeurs d'emplois :**
 - en mars 2013, le Président de la République a annoncé « *qu'un chômeur sur deux se v[errait] proposer une formation dans un délai de deux mois.* » ;
 - au cours de la Grande conférence sociale de juin 2013, il a également annoncé **30 000 formations prioritaires destinées aux demandeurs d'emploi et correspondant à des emplois vacants.**

- Par l'accord interprofessionnel du 14 décembre 2013, **les partenaires sociaux ont renforcé les dispositifs destinés aux moins qualifiés et aux salariés des petites entreprises :**
 - par construction, **le compte personnel de formation (CPF) bénéficiera en priorité aux moins qualifiés** pour des formations prioritaires correspondant à des emplois vacants ;
 - la « **garantie d'accès à la formation** » est un outil de rattrapage pour tous les salariés éloignés de la formation : si l'entreprise n'a pas accompli les diligences nécessaires, le salarié verra son CPF crédité de **100 heures automatiquement** ;
 - **le congé individuel de formation**, qui bénéficie prioritairement aux ouvriers et aux employés, est revalorisé ;
 - **le FPSPP**, qui assure la péréquation entre les organismes de collecte, consacrera **20% de ses ressources aux salariés des TPE et des PME** et il pourra contractualiser avec les régions pour mener des actions de lutte contre l'illettrisme ou la formation des demandeurs d'emploi.

Mais au-delà de la mobilisation financière, il reste encore beaucoup à faire pour accompagner ceux qui en sont le plus éloigné vers la formation professionnelle. Il ne suffit pas de déverser des millions sur la table. Les rapporteurs préconisent **plusieurs mesures de bon sens.**

Proposition n°7 : Des mesures dédiées aux salariés des TPE et des PME

- élargir la possibilité de **prise en charge de la rémunération des salariés partis en formation** aux entreprises de 10 à 49 salariés ;
- créer une plate-forme partagée avec Pôle emploi et les agences d'intérim pour **faciliter le remplacement des salariés des plus petites entreprises partis en formation** ;
- **étendre dès que possible la garantie d'accès à la formation** aux salariés des entreprises de moins de 50 salariés.

Proposition n°8 : Des mesures dédiées aux demandeurs d'emploi

- **alléger et dématérialiser la procédure** de validation de la formation par le conseiller de Pôle emploi ;
- **réduire les délais d'entrée en formation** en suivant un indicateur de délai entre le moment où le projet de formation est validé et le moment de l'entrée effective en formation.



Permettre à chacun de s'orienter facilement dans le monde de la formation

- Avant toute chose, il faut **décloisonner les réseaux publics de l'orientation** : les centres d'information et d'orientation (scolaires), les centres d'information jeunesse et missions locales (jeunes), Pôle emploi (demandeurs d'emploi), les chambres consulaires, Opcv et Opacif (salariés), soit 8 000 structures et 35 000 professionnels. La stratégie nationale de labellisation n'a pas démontré sa valeur ajoutée. Mais **la régionalisation envisagée doit s'accompagner d'un transfert de moyens et de compétences** pour être véritablement opérationnelle.
- La mise en place d'un système d'information national fiable sur l'offre de formation à destination du grand public comme des acteurs institutionnels s'impose. **Dokelio** doit devenir **un entrepôt de données permettant de noter les formations et de faire connaître les labels qualité** dont peuvent se prévaloir les organismes de formation, accompagné par une offre de services permettant **la diffusion des dates des sessions et des places disponibles**.



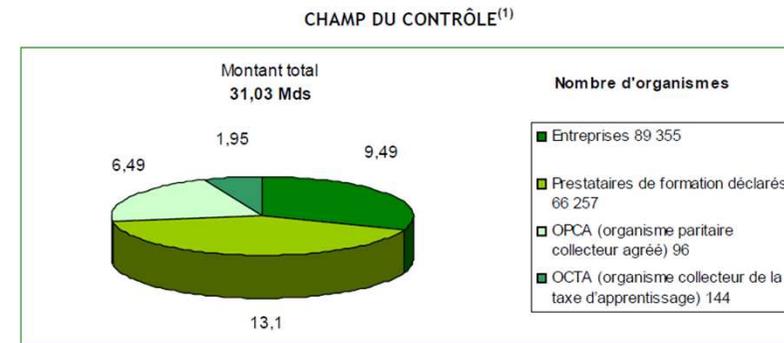
Proposition n° 15 : Réformer le service public de l'orientation

- supprimer la délégation interministérielle à l'information et à l'orientation ;
- reconnaître le chef de filat de la région en matière d'orientation et envisager le transfert des moyens de certains réseaux d'orientation relevant actuellement de l'État ;
- mettre en œuvre rapidement un système national d'information sur l'offre de formation fournissant une information fiable et actualisée et permettant une cotation qualité des organismes de formation.



Redéployer les moyens de contrôle

- Aujourd'hui, les organismes de formation doivent se déclarer mais la déclaration d'activité est un enregistrement, pas un agrément. Toutefois, les rapporteurs ne proposent pas d'instaurer un contrôle à l'entrée sur le marché. Ce contrôle coûterait cher aux finances publiques et serait source de rigidités inutiles. Dans un marché transparent, le contrôle est exercé par tous les acteurs, et notamment les clients.
- En revanche, la suppression du principe « former ou payer » par l'accord national interprofessionnel du 14 décembre 2013 devrait permettre de **redéployer les moyens des services de contrôle** vers le contrôle des organismes de formation.
- En outre, les rapporteurs proposent de s'appuyer sur l'aura de la commission nationale de la certification professionnelle (CNCP) pour qu'elle contrôle le contenu des formations et qu'elle puisse désormais **refuser l'inscription au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) de certifications professionnelles portant sur des formations contestables**. Cette nouvelle compétence devrait s'accompagner d'une augmentation de ses moyens qui sont actuellement très limités puisque son secrétariat permanent ne compte qu'une vingtaine de collaborateurs.



Source : Bilan 2012 de l'activité des services de contrôle de la DGEFP et des Dirrecte,
(1) Données 2010-2011.

Proposition n°16 : Renforcer les contrôles

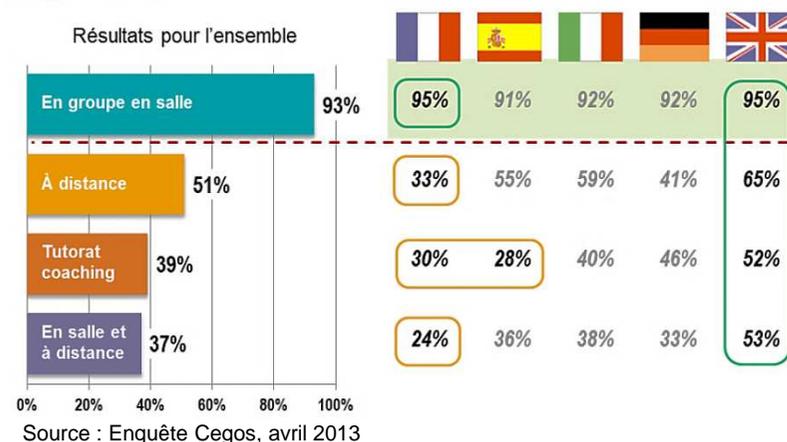
- augmenter le ciblage des services de contrôle sur les activités à risques des organismes de formation par redéploiement de moyens actuellement consacrés à la vérification de l'obligation légale des entreprises ;
- privilégier les sanctions financières sous forme de remboursement direct au Trésor public des sommes ne correspondant pas à une action de formation professionnelle continue ;
- organiser le partage d'information et le signalement entre acheteurs publics, Opcas et services de contrôle sur les mauvaises pratiques de certains organismes de formation ;
- étendre les compétences de la Commission nationale de la certification professionnelle au contrôle du contenu des formations.



Favoriser les formations innovantes

- **La domination du modèle de formation présentiel** en groupe et en salle est plus marquée en France au détriment du tutorat ou de la formation à distance, **en raison de la définition législative et réglementaire** de la formation professionnelle continue. Cette définition pourrait être assouplie pour permettre le développement de la formation ouverte à distance (FOAD). Contrairement à certains préjugés, les formations à distance n'intéressent pas que les jeunes et les cadres. Selon l'observatoire Cégos (avril 2012), 93 % des ouvriers et employés affirment que les formations *via* tablettes ou mobiles répondent à leurs attentes et 92 % des plus de 45 ans se prononcent en faveur de ces supports.
- En outre, trop de formations qualifiantes sont organisées de façon rigide et sont enseignées de façon uniforme, sans tenir compte du profil du stagiaire. Les rapporteurs préconisent de **développer la modularité**, avec des validations intermédiaires ou partielles des formations qualifiantes, afin de faciliter l'accès de tous aux qualifications.

Avez-vous bénéficié de ces modalités de formation ?
(pourcentages de « oui »)



Proposition n° 18 : Moderniser les méthodes de formation

- assouplir la définition légale des conditions de réalisation de l'action de formation afin de les rendre compatibles avec la diversification des méthodes de formation et notamment avec la formation ouverte et à distance ;
- favoriser le travail en réseau des organismes de formation afin de développer la modularité des formations tout au long de l'année ;
- développer les validations intermédiaires ou partielles des formations qualifiantes ou diplômantes afin de faciliter l'individualisation des parcours.