



## Résumé

En quarante ans, le système français de formation professionnelle a accumulé d'innombrables dispositifs. Malgré la succession de réformes récentes, dont la dernière en date est issue de la loi du 24 novembre 2009, le système reste inégalitaire et d'une efficacité quasi-nulle pour ceux qui en ont le plus besoin.

### **La formation professionnelle est inégalitaire et insuffisamment ciblée**

Les études économiques ont montré que la formation professionnelle ne peut jouer un véritable rôle de promotion sociale qu'en proposant des formations longues, et donc coûteuses, à des publics ciblés de façon restreinte. Les dispositifs indifférenciés de courte durée, gratuits et ouverts à tous, mais où tous n'ont ni les mêmes besoins ni les mêmes capacités, ne font qu'accroître les inégalités existantes. En France, les statistiques montrent à l'envi que les personnes les moins employables, les salariés sous contrats à durée déterminée ou les demandeurs d'emploi, ont une probabilité bien plus faible de suivre des formations que les salariés les plus stables. En 2007, le taux d'accès à la formation professionnelle continue était ainsi de 23,4 % pour les titulaires d'un CAP ou d'un BEP et de 44,3 % pour les diplômés de l'enseignement supérieur.

### **L'obligation légale de financement nuit à l'efficacité de la dépense de formation**

Une partie des dysfonctionnements du système de formation professionnelle est générée par l'obligation légale de financement<sup>1</sup> : les entreprises privées sont obligées de « former ou payer ». En revanche, rien ne les contraint à cibler les dépenses de formation sur les publics les plus fragiles. Toutes les entreprises n'ont pas les mêmes besoins en formation : l'obligation légale de financement revient à taxer les entreprises dont les besoins se situent au-dessous du seuil légal, et à ne donner à celles dont les besoins en formation sont importants aucune incitation à former au-delà

de ce seuil. De plus, près de la moitié du financement de la formation professionnelle des entreprises privées transite par les OPCA (qui ont géré 6,2 milliards d'euros en 2008). L'obligation de dépenser, en alimentant les circuits de financement des organisations syndicales bâtis sur les OPCA, mène à des gaspillages et à une utilisation des fonds de la formation professionnelle sans rapport avec ses objectifs.

### **Les dispositifs sont complexes et les salariés peu responsabilisés**

Force est de constater que les salariés français investissent peu dans leur propre formation. Ainsi les entreprises, avec 42 % de la dépense globale en 2008, constituent le premier financeur de la formation professionnelle, devant l'État (16 %) et les régions (15 %). Les ménages ne contribuent qu'à hauteur de 4 % à la dépense globale de formation.

Cette faible responsabilisation met trop peu les salariés en situation de décider de façon libre et éclairée de leur parcours de formation. De plus, le système se caractérise par une grande opacité et une complexité redoutable, puisqu'il fait coexister une bonne quinzaine de dispositifs, dont le contenu, les modalités de mise en œuvre et les publics visés diffèrent.

### **L'offre de formation est pléthorique et la certification insuffisante**

Le système français est caractérisé par une offre de formation d'une complexité effrayante, propre à décourager ses utilisateurs, qu'il s'agisse des salariés, des employeurs ou des demandeurs d'emploi. En 2008, l'appareil de formation comptait 58 450 prestataires, parmi lesquels 14 545 ont comme activité principale l'enseignement et la formation. Dans ce maquis, la recherche d'une formation de qualité est devenue un véritable parcours du combattant. De plus, l'information dont disposent les agents au moment de choisir une formation est insuffisante puisqu'il n'existe pas de certification ni d'évaluation de la qualité des formations proposées.

### **La France au miroir de la comparaison internationale**

La France se distingue par l'obligation de payer. Les systèmes étrangers reposent souvent sur deux piliers :

- 1) Des incitations financières à la formation pour les entreprises et les salariés : les dépenses privées sont

<sup>1</sup> Cette obligation est de 1,6 % de la masse salariale pour les entreprises ayant au moins 20 salariés ; 1,05 % de 10 à 19 salariés ; 0,55 % pour les entreprises de moins de 10 salariés. En pratique, une fraction importante de ces sommes est versée à des structures gérées par les partenaires sociaux, les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

majoritairement engagées par les entreprises, et la formation des chômeurs est largement financée sur fonds publics. Dans de nombreux pays, d'importantes déductions fiscales sont accordées non seulement aux entreprises, mais aussi aux salariés qui investissent dans la formation professionnelle.

2) Des normes et des certifications : dans de nombreux pays, une certification est délivrée par des agences, publiques ou privées, qui accordent des labels aux prestataires respectant un cahier des charges et évaluent la qualité des formations dispensées.

## Les propositions de l'Institut Montaigne

### Quatre propositions pour réformer le système de formation professionnelle

#### 1. Remplacer progressivement le système « former ou payer » par un système de subventions à travers notamment des déductions fiscales

Ce système permettrait de moduler le taux de subventionnement, et donc l'incitation à (se) former, en fonction d'objectifs sociaux clairement identifiés (ex : seniors, jeunes...). Les subventions diminuent le coût des formations et incitent les entreprises à former plus en diminuant les dépenses inefficaces.

Afin de compenser le coût pour les finances publiques d'un tel dispositif, il est possible de créer une cotisation sociale spécifiquement dédiée à la formation professionnelle, et se substituant à l'obligation légale. Cette cotisation serait d'un montant inférieur à l'obligation légale, sans que ceci mène à diminuer le montant global de la dépense de formation. En revanche, des dépenses de formation efficaces se substitueraient progressivement aux dépenses contraintes que génère aujourd'hui l'obligation légale.

#### 2. Instituer un « chèque-formation » pour les chômeurs

Le principe de ces chèques, financés par la cotisation spécifique, consisterait à permettre au demandeur d'emploi d'obtenir une subvention des dépenses de formation, au

*prorata* de sa distance à l'emploi. Les chômeurs présentant le plus fort risque de chômage de longue durée bénéficieraient des chèques les plus importants et d'un accompagnement renforcé vers l'emploi.

#### 3. Transférer aux URSSAF la collecte de la cotisation spécifique

Ceci ferait des URSSAF le collecteur quasiment universel des cotisations assises sur la masse salariale, engendrant à la fois une plus grande simplicité pour les entreprises et des économies d'échelle. Les OPCA pourraient conserver un rôle clé, notamment à travers des activités de conseil, d'ingénierie et de mutualisation des fonds, mais de façon optionnelle, à l'instar de ce qui se fait en Allemagne.

#### 4. Évaluer et certifier les formations

Pour s'assurer de la qualité des formations qu'ils subventionnent, les pouvoirs publics peuvent s'appuyer sur une certification des formations, délivrée par des agences, publiques ou privées, qui accordent des labels aux formations.

Pour garantir l'objectivité de la certification, ces agences doivent être totalement indépendantes des prestataires ou des financeurs des activités à qui elles accordent les labels.