

INSTITUT  
MONTAIGNE



# Réforme de la formation professionnelle : allons jusqu'au bout !

Bertrand Martinot



**NOTE** JANVIER 2018

L'Institut Montaigne est un laboratoire d'idées - think tank - créé fin 2000 par Claude Bébéar et dirigé par Laurent Bigorgne. Il est dépourvu de toute attache partisane et ses financements, exclusivement privés, sont très diversifiés, aucune contribution n'excédant 2 % de son budget annuel. En toute indépendance, il réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile issus des horizons et des expériences les plus variés. Il concentre ses travaux sur quatre axes de recherche :

Cohésion sociale (école primaire, enseignement supérieur, emploi des jeunes et des seniors, modernisation du dialogue social, diversité et égalité des chances, logement)

Modernisation de l'action publique (réforme des retraites, justice, santé)

Compétitivité (création d'entreprise, énergie, pays émergents, financement des entreprises, propriété intellectuelle, transports)

Finances publiques (fiscalité, protection sociale)

Grâce à ses experts associés (chercheurs, praticiens) et à ses groupes de travail, l'Institut Montaigne élabore des propositions concrètes de long terme sur les grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées. Il contribue ainsi aux évolutions de la conscience sociale. Ses recommandations résultent d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique. Elles sont ensuite promues activement auprès des décideurs publics.

À travers ses publications et ses conférences, l'Institut Montaigne souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique.

*L'Institut Montaigne s'assure de la validité scientifique et de la qualité éditoriale des travaux qu'il publie, mais les opinions et les jugements qui y sont formulés sont exclusivement ceux de leurs auteurs. Ils ne sauraient être imputés ni à l'Institut, ni, a fortiori, à ses organes directeurs.*

## À PROPOS DE L'AUTEUR

**Bertrand Martinot** est économiste, ancien conseiller social à la présidence de la République (2007-2008) et ancien délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (2008-2012).

Il est l'auteur de nombreuses publications sur l'emploi, le chômage, les relations sociales et la formation professionnelle et collabore régulièrement avec l'Institut Montaigne. Il a notamment écrit l'ouvrage *Chômage : inverser la courbe* (édition Les Belles Lettres, 2013), prix Turgot 2014 du meilleur livre d'économie financière, et est co-auteur de *Un Capital Emploi Formation pour tous* (Institut Montaigne, 2017) et *Un autre droit du travail est possible* (édition Fayard, 2016).



INSTITUT  
MONTAIGNE



Réforme de la formation  
professionnelle :  
allons jusqu'au bout !

NOTE - JANVIER 2018

*Il n'est désir plus naturel  
que le désir de connaissance*

<b>Glossaire .....</b>	<b>7</b>
<b>Définitions .....</b>	<b>9</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>12</b>
<b>I - Diagnostic du système de formation professionnelle .....</b>	<b>14</b>
1.1. Un accès à la formation professionnelle faible et inéquitable.....	14
1.2. Un système très intermédié et déresponsabilisant.....	17
1.3. Un système de financement de plus en plus confus.....	18
1.4. Une évaluation notoirement insuffisante.....	19
1.5. Un retard dans la prise en compte de l'innovation.....	19
<b>II - Des réponses politiques jusque-là insuffisantes .....</b>	<b>21</b>
2.1. Une amélioration réelle mais insuffisante du fonctionnement et de la transparence du système.....	21
2.2. Une attention toujours insuffisante portée à la qualité de la formation.....	23
2.3. Les comptes personnels : des occasions manquées.....	26
2.4. Le conseil en évolution professionnelle : une belle idée encore en jachère.....	31

<b>III - Comptes personnels et nouveaux droits : des occasions manquées .....</b>	<b>34</b>
3.1. Construire un véritable droit à la reconversion professionnelle ...	34
3.2. Repositionner les OPCA .....	38
3.3. Renforcer les exigences de transparence et de qualité du marché .....	40
3.4. Piloter et évaluer le système .....	42
<b>Annexes .....</b>	<b>44</b>



# GLOSSAIRE

---

**ANI** : accords nationaux interprofessionnels

**APEC** : association pour l'emploi des cadres

**C2P** : compte professionnel de prévention

**CEC** : compte d'engagement citoyen

**CEF** : capital emploi formation

**CEP** : conseil en évolution professionnelle

**CET** : compte épargne-temps

**CIF** : congé individuel de formation

**CNCP** : commission nationale de certification professionnelle

**CNEFOP** : conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle

**COFRAC** : comité français d'accréditation

**COM** : convention d'objectifs et de moyens

**CPA** : compte personnel d'activité

**CPF** : compte personnel de formation

**DIF** : droit individuel à la formation

**ETI** : entreprise de taille intermédiaire

**Fongécif** : fonds de gestion du congé individuel de formation

**IGAS** : inspection générale des affaires sociales

**IPR** : institution paritaire régionale

**FPSPP** : fonds de sécurisation des parcours professionnels

**GPEC** : gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

**PIC** : plan d'investissement dans les compétences

**OPACIF** : organisme paritaire agréé au titre du congé individuel de formation

**OPCA** : organisme paritaire collecteur agréé

**PSE** : plan de sauvegarde de l'emploi

**RNCP** : registre national des certifications professionnelles

**SPE** : service public de l'emploi

**Unédic** : union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

**VAE** : validation des acquis de l'expérience

# DÉFINITIONS

---

**ANI** : les accords nationaux interprofessionnels sont les accords obtenus à l'issue d'un processus de négociation entre les partenaires sociaux, les syndicats patronaux et salariaux. Ce processus est déclenché après une demande du gouvernement qui souvent dicte les sujets de négociation. Le gouvernement a l'obligation légale d'enclencher ce processus pour modifier les domaines régis par le paritarisme de gestion. En cas d'échec des partenaires sociaux à trouver un accord, le gouvernement peut présenter un projet de loi. En cas de réussite du processus, le gouvernement doit prendre en compte ces accords lors de futurs projets de loi sur la question.

**BiBB** : l'Institut fédéral pour la formation et l'enseignement professionnel est une instance du gouvernement allemand ayant pour but d'encourager les innovations et de développer des solutions dans le domaine de la formation professionnelle. Il est financé par le budget de l'État fédéral et est sous la tutelle du Ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche.

**CIF** : le congé individuel de formation est un congé qui permet au salarié de s'absenter dans le but de suivre une formation pour se reconvertir ou évoluer. Pour en bénéficier, un salarié doit présenter sa demande auprès de son employeur ou d'un organisme financeur – un Opacif –, et avoir un minimum de deux ans d'ancienneté. Le CIF a pour vocation d'être utilisé pour suivre une formation longue et est rémunéré en fonction du salaire de l'employé.

**CNEFOP** : le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle réunit l'État (sous la forme de 12 ministères), les régions, les partenaires sociaux nationaux interprofessionnels ainsi que les chambres consulaires et les principaux opérateurs du champ. Il joue le rôle d'instance de consultation et de concertation en matière de formation professionnelle. Il a aussi pour vocation d'établir une liste de qualifications et de labels qualité des actions de la formation professionnelle.

**Contrat de professionnalisation** : les contrats de professionnalisation sont des dispositifs d'alternance ciblés sur les jeunes et les demandeurs d'emploi, qui préparent majoritairement à des certifications déterminées par les branches professionnelles, correspondant aux besoins de recrutement des entreprises de la branche.

**DIF** : le droit à la formation professionnelle individuelle était une modalité d'accès à la formation professionnelle qui a été supprimée le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et remplacée par le CPF. Les salariés devaient être à l'initiative de ce processus et demander l'accord de

leur employeur, pour enclencher ce droit à une formation. Ils avaient alors le droit à un certain nombre d'heures par an dédiées à la formation professionnelle.

**Fongécif** : le Fongécif est un organisme paritaire au titre du congé individuel de formation (OPACIF), il gère les CIF, les congés bilan de compétences et les validations d'acquis de l'expérience (VAE) ainsi que le conseil en évolution professionnelle (CEP). Les fonds proviennent des cotisations obligatoires des entreprises. Il fonctionne au moyen de commissions paritaires (50 % de représentants du patronat et autant des salariés) qui jugent le bien-fondé d'une demande.

**FSPP** : le Fonds de sécurisation des parcours professionnels tire ses ressources depuis la réforme de 2014 d'une contribution spécifique de la part des entreprises. Il a, parmi ses missions, celle de contribuer à la formation et la rémunération de demandeurs d'emploi et de salariés peu qualifiés. Ses missions et les montants qu'il y consacre sont encadrés par une convention avec l'État.

**GPEC** : la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est l'évaluation des compétences nécessaires à la réalisation du projet de l'entreprise ainsi que la gestion anticipative et préventive des ressources humaines qui en suit. Les entreprises de plus de 300 employés ont une GPEC triennale obligatoire.

**PIC** : le plan d'investissement dans les compétences est un volet du grand plan d'investissement 2018-2022. Il a pour objectif de former un million de demandeurs d'emploi peu qualifiés et un million de jeunes éloignés du monde du travail. Il est financé à hauteur de 13,8 milliards d'euros. Il est porté par le ministère du Travail en coopération avec les régions.

**OPACIF** : les organismes paritaires agréés au titre du CIF sont chargés de gérer les cotisations des entreprises pour le financement du CIF, de la validation des acquis de l'expérience et des bilans de compétences. Ils sont désormais également en charge du conseil en évolution professionnelle (CEP).

**OPCA** : les organismes paritaires collecteurs agréés sont chargés de collecter, mutualiser et redistribuer les cotisations financières obligatoires des entreprises à destination de la formation professionnelle. Ils sont agréés et contrôlés par l'État. Ils appliquent les priorités des branches en matière de formation professionnelle.

**PSE** : le plan de sauvegarde de l'emploi est une mesure obligatoire pour les entreprises de plus de 50 salariés qui ont le projet de licencier plus de dix salariés sur une période de 30 jours pour un motif économique. Il vise à réduire le nombre de licenciements en proposant notamment un plan de reclassement des salariés.

**RNCP** : le répertoire national des certifications professionnelles a pour objet de présenter aux personnes et aux entreprises des informations à jour sur les certifications reconnues officiellement par les commissions paritaires nationales de l'emploi des branches professionnelles. Les diplômes et les titres à fins professionnelles y sont classés par branche et par niveau.

**POE** : les préparations opérationnelles à l'emploi sont des formations assez courtes effectuées par des chômeurs, en vue d'occuper des emplois disponibles, mais vacants faute de candidats ayant les compétences requises. Ces formations sont prises en charge par les branches, avec dans certains cas un cofinancement de Pôle emploi.

# INTRODUCTION

---

Notre système de formation professionnelle doit aujourd'hui faire face à quatre défis essentiels :

- pallier les insuffisances de la formation initiale qui font que, globalement, la population active française adulte est moins diplômée que celle de nos principaux concurrents, ce qui est un frein à la montée en gamme de notre économie et à la croissance des salaires ;
- aider les actifs à « rebondir » professionnellement à la suite de ruptures de parcours professionnels de plus en plus fréquentes vers des métiers qui recrutent ;
- satisfaire les besoins immenses de reconversion et d'adaptation des actifs et des entreprises au regard des nouvelles compétences, tantôt prévisibles, tantôt inconnues, que suppose la digitalisation rapide de notre économie ;
- satisfaire une demande sociale croissante en faveur d'une plus grande autonomie de l'individu, qui entend de plus en plus être acteur de son propre parcours.

Si la formation professionnelle continue est loin d'être une panacée, elle constitue aujourd'hui, de toute évidence, l'une des clés d'une sortie par le haut des problèmes économiques et sociaux actuels (chômage de masse, difficultés de recrutement, compétitivité des entreprises, etc.).

D'un point de vue politique, la formation professionnelle possède trois caractéristiques notables. D'une part, elle n'a pas échappé à l'inflation législative qui est malheureusement la marque de nos politiques publiques puisqu'elle n'a connu pas moins de cinq réformes substantielles en 15 ans (**Annexe 1**). D'autre part, elle se positionne au cœur d'un paritarisme étonnamment consensuel puisque chaque réforme est, depuis 1970, précédée d'un accord interprofessionnel souvent signé à l'unanimité des organisations syndicales et patronales représentatives. Enfin, le système est d'une invraisemblable complexité, ce qui brouille le débat public, encourage sa capture par des « insiders » et le rend victime de critiques infondées.

## Décryptage de la dépense nationale pour la formation professionnelle, continue et initiale

Face à la critique si courante sur l'inefficacité des « 32 milliards de la formation professionnelle », il faut rappeler que ce chiffre totalise l'ensemble de l'effort national en faveur de la formation et de l'apprentissage. Une fois retirés les quelque 20 milliards d'euros consacrés à l'apprentissage, comme formation professionnelle initiale, la formation des chômeurs et la formation dans toutes les administrations publiques (État, collectivités locales, établissements publics, hôpitaux, etc.), l'enjeu, pour les entreprises, est ramené aux 12 milliards dédiés au financement de la formation des salariés dans le secteur privé, dont 40 % finance le maintien de rémunération des salariés pendant leurs périodes de formation. Sur ces 12 milliards, six milliards sont dépensés par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) désignés par les branches professionnelles et six milliards sont dépensés directement par les entreprises, sans prise en charge par un intermédiaire. Ces quelques éléments chiffrés ne constituent évidemment aucune preuve de l'efficacité du système actuel, mais permettent de ramener le débat sur la formation des salariés du secteur privé à ses justes proportions.

13

C'est dans ce contexte qu'interviennent les projets de réforme du gouvernement, récemment formulés dans un document d'orientation envoyé aux partenaires sociaux au mois de novembre 2017 (**Annexe 2**) ; projets dont ces derniers n'étaient pas nécessairement demandeurs. Conformément à la loi dite Larcher, cette réforme est dans un premier temps renvoyée à la négociation sociale interprofessionnelle. Au vu des premières réactions des partenaires sociaux, il est probable qu'ils n'aillent pas spontanément dans le sens souhaité par le gouvernement.

Parallèlement, le gouvernement a annoncé la mise en œuvre sur cinq ans d'un vaste programme d'investissement dans les compétences au bénéfice des chômeurs et des jeunes peu qualifiés, le Plan d'investissement dans les compétences (PIC), doté d'une enveloppe financière de l'ordre de 13,8 milliards d'euros.

Cette note tente d'éclairer quelques enjeux majeurs de cette réforme et de fournir des propositions concrètes pour que cet épisode aboutisse à un véritable *aggiornamento* du système de formation hérité des années 1970, et non à un énième rafistolage.

---

# DIAGNOSTIC DU SYSTÈME DE FORMATION PROFESSIONNELLE

## 1.1. Un accès à la formation professionnelle faible et inéquitable

Notre système de formation professionnelle a été construit en 1971, dans un contexte de plein emploi, sur la base de deux idées fortes : la nécessité d'élever le niveau général de qualification et la nécessité de mutualiser une partie des ressources des entreprises pour limiter les inégalités d'accès à la formation<sup>1</sup>. Ces fonds mutualisés sont gérés par des organismes paritaires *ad hoc*, les OPCA, qui prélèvent des cotisations sur les entreprises.

Force est de constater que si ce système a permis d'accroître considérablement l'effort de formation des entreprises françaises (exprimé en pourcentage de leur masse salariale), il n'a pas mis fin aux inégalités d'accès à la formation des salariés. En France, en moyenne, seuls 36 % des actifs participent à une action de formation chaque année, contre 53 % en Allemagne, et 56 % au Royaume-Uni, deux pays qui n'ont pourtant pas mis en place une telle mutualisation des financements et où le secteur est bien moins réglementé<sup>2</sup>.

L'accès à la formation professionnelle est aujourd'hui variable selon le statut de la personne et les caractéristiques de l'entreprise qui l'emploie.

Le taux d'accès à la formation varie fortement selon les catégories socioprofessionnelles d'actifs. Les cadres et les professions intermédiaires ont un taux d'accès respectif de 71 % et 64 %, quand celui des employés et des ouvriers est de 45 % et 39 %. Selon l'Insee, en 2012, 25 % des personnes sans diplôme ont eu accès à la formation continue, contre 66 % des bac+3 et plus<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> La loi dite Delors, loi n° 71-575 du 16 juillet 1971, a introduit une contribution formation professionnelle assise sur les salaires, dont l'une des caractéristiques est que les dépenses de formations réalisées dans le cadre du plan de formation de l'entreprise (acte de formation aussi bien que maintien du salaire du salarié formé) sont déductibles de cette obligation. Ce système, qui a perduré jusqu'à la réforme de 2014, revenait à une incitation à « former ou payer ».

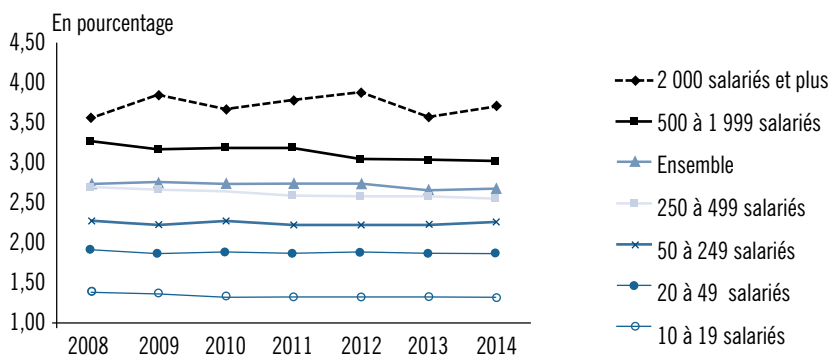
<sup>2</sup> *Formation professionnelle, faire décoller l'investissement dans les compétences, diagnostics et propositions*, Roland Berger / Fédération de la formation professionnelle, octobre 2017, p. 24.

<sup>3</sup> *La formation des adultes, Un accès plus fréquent pour les jeunes, les salariés des grandes entreprises et les plus diplômés*, Insee, n° 1468, octobre 2013.



De même, le taux d'accès à la formation est corrélé positivement à la taille de l'entreprise. Quand le taux d'accès est de 15,6 % pour les petites PME (de 10 à 19 salariés), il atteint 49,8 % pour les salariés d'entreprises de taille intermédiaire (ETI) de 250 à 1 999 salariés et 55,9 % dans les grandes entreprises (2 000 salariés et plus)<sup>4</sup>. La taille de l'entreprise reste ainsi un facteur clé de discrimination pour les salariés en termes d'accès à la formation professionnelle, malgré plusieurs réformes censées aller à l'encontre de cette tendance spontanée.

### Taux de participation financière des entreprises à la formation continue selon la taille de l'entreprise



Lecture : Le taux de participation financière est le rapport entre les dépenses de formation professionnelle et la masse salariale.

Source : Extrait de l'annexe « Formation professionnelle » au projet de loi des finances 2017, p. 28.

Le système actuel de mutualisation des financements ne permet que dans une bien faible mesure de limiter ces inégalités d'accès, alors que cela devrait être l'une de ses raisons d'être. Si le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), créé en 2009, prévoit aujourd'hui de mener des actions spécifiques ciblées sur les TPE et sur les salariés les moins qualifiés, bien que les TPE et les PME y contribuent aussi largement, la mécanique financière actuelle du plan de formation ne permet, par construction, aucune péréquation entre grandes et petites entreprises. La loi du 5 mars 2014 (loi n° 2014-288) a en effet supprimé toute contribution aux OPCA des entreprises de plus de 300 salariés au titre du plan de formation. Autrement dit, les entreprises les plus petites doivent aujourd'hui mutualiser entre elles le financement

<sup>4</sup> Annexe « Formation professionnelle » au projet de loi des finances 2018, p. 42.

de leur plan de formation. Le tableau ci-dessous détaille les taux de cotisation des entreprises pour le financement de la formation professionnelle selon leur taille et les dispositifs. Ces taux sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

## Taux de contribution des entreprises au financement de la formation professionnelle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015

### Taux de contribution des entreprises au financement de la formation professionnelle en 2015 en % de la masse salariale

	Entreprises			
	De 1 à 9 salariés	De 10 à 49 salariés	De 50 à 299 salariés	De 300 salariés et plus
Contribution Globale	<b>0,55 %</b>	<b>1 %</b>	<b>1 %</b>	<b>1 %</b>
Dont :				
• affectée au CIF		0,15 %	0,20 %	0,20 %
• affectée au plan de formation	0,40 %	0,20 %	0,10 %	
• affectée à la professionnalisation	0,15 %	0,30 %	0,30 %	0,40 %
• affectée au compte personnel de formation		0,20 %	0,20 %	0,20 %
• affectée au FPSPP		0,15 %	0,20 %	0,20 %

Parmi les différentes sections de financement des OPCA, seule la section dite de professionnalisation, qui permet aux OPCA de prendre en charge les dépenses des entreprises en matière de contrat de professionnalisation notamment<sup>5</sup>, autorise une vraie redistribution des grandes vers les petites entreprises.

Au total, l'accès à la formation entre salariés est fortement inégalitaire. Il est étroitement lié au niveau de formation initiale, à la taille de l'entreprise, de même qu'à la catégorie socioprofessionnelle des salariés. Alors que la formation professionnelle devrait constituer un levier de promotion sociale pour les salariés les moins qualifiés, elle semble bénéficier aux salariés qui sont déjà les mieux outillés pour s'adapter au changement.

<sup>5</sup> Formation en alternance à destination des jeunes et des demandeurs d'emploi.

## 1.2. Un système très intermédié et déresponsabilisant

Depuis la loi fondatrice de 1971, la France a fait le choix d'attribuer une place centrale aux branches professionnelles et à leurs opérateurs, les OPCA, dans le pilotage et le financement de la formation professionnelle. Concrètement, lorsqu'une entreprise souhaite faire financer une action de formation par son OPCA, elle doit obtenir l'accord de celui-ci. Le taux de prise en charge est, quant à lui, déterminé par l'accord de la branche à laquelle appartient l'entreprise. Au total, environ la moitié (six milliards sur 12 milliards d'euros) des dépenses de formation professionnelle des entreprises à destination de leurs salariés est prise en charge par les OPCA.

Cette intermédiation a un coût : environ 10 % des cotisations des entreprises à la formation professionnelle, soit 690 millions d'euros, sont consacrés aux frais de gestion des OPCA (coût de collecte, d'information, de gestion et de conseil auprès des entreprises).

Certes, la loi du 5 mars 2014 a mis fin à la formule « former ou payer »<sup>6</sup>, qui était une véritable incitation à ne pas se préoccuper de l'efficacité des formations. Pour autant, le système reste relativement déresponsabilisant : puisqu'elle a payé sa cotisation obligatoire, pour peu qu'elle respecte les critères posés par sa branche pour une prise en charge financière par l'OPCA, l'entreprise « a le droit » à une prise en charge au moins partielle de ses formations, ce qui ne l'incite pas forcément à être très regardante sur la qualité de la formation achetée.

Du côté des salariés également, le système s'avère déresponsabilisant. Malgré quelques tentatives depuis les années 1990, la notion de « co-investissement » du salarié est restée lettre morte : les formations sont presque toujours effectuées pendant le temps de travail – alors que le passage aux 35 heures aurait pu être l'occasion d'une nouvelle donne – et le taux de participation financière du salarié est extrêmement faible. En 2012 85 % des personnes en emploi avaient suivi une formation professionnelle sur leur temps de travail, et seulement 3 % des salariés engageaient des frais personnels pour l'inscription ou le matériel de formation<sup>7</sup>. La dépense des ménages, comme achat de formation à titre individuel, représentait en

---

<sup>6</sup> Avant cette loi, les entreprises de plus de 20 salariés devaient verser à leur OPCA une contribution de 0,9 % de la masse salariale au titre du plan de formation, contribution dont pouvaient être déduites leurs dépenses au titre de leur plan de formation (achat de formation externe, dépenses de formation interne et maintien de rémunération des salariés).

<sup>7</sup> *La formation des adultes, Un accès plus fréquent pour les jeunes, les salariés des grandes entreprises et les plus diplômés*, Insee, n° 1468, octobre 2013, p. 3.

2012, 4 % de la dépense globale en formation<sup>8</sup>. En 2016, en Grande Bretagne, l'effort financier des ménages pour le financement de leur formation représentait 15 % de la dépense nationale<sup>9</sup>. Pour l'immense majorité des actifs français, la formation reste une « prescription » : prescription par l'employeur pour les salariés, prescription par Pôle emploi pour les chômeurs. Il est en ce sens significatif que 61 % des Français reportent comme motifs de non recours à la formation l'absence de proposition venant de leur employeur et la non mobilisation de leur compte personnel de formation<sup>10</sup>.

### 1.3. Un système de financement de plus en plus confus

En 1971, le financement de la formation professionnelle était relativement simple : d'un côté, l'État finançait un certain nombre de dispositifs de promotion sociale généralistes. De l'autre, les entreprises, soit directement soit à travers les OPCA finançaient la formation de leurs salariés. Quant à la formation des chômeurs, elle n'était pas, alors, une véritable préoccupation.

Le système s'est progressivement complexifié avec l'apparition d'un chômage de masse. Les régions et Pôle emploi se sont vus attribuer la tâche de financer la formation des chômeurs. L'État, de son côté, intervient à nouveau massivement dans ce domaine pourtant décentralisé *via* des programmes de formation à destination des chômeurs (plan 300 000 formations en 2011, plan 500 000 en 2016, PIC à partir de 2018). Enfin, les OPCA et le FPSPP, créé en 2009, ont été largement mis à contribution pour le financement de la formation des chômeurs et de leur rémunération. En 2015, cette ponction sur les fonds de la formation gérés par les partenaires sociaux a représenté 820 millions d'euros<sup>11</sup>. Le financement de la formation des chômeurs est complexe. Il est de ce fait difficile de consolider des données financières provenant de sources aussi diverses, ce qui contraint le suivi et l'évaluation de l'efficacité des efforts en faveur de la formation des chômeurs.

<sup>8</sup> *La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2012, Baisse de la dépense en faveur des jeunes*, Dares Analyses, n° 014, février 2015, p. 2.

<sup>9</sup> *Mémo Comprendre (enfin !) la formation professionnelle*, Fédération de la formation professionnelle, novembre 2016, p. 22.

<sup>10</sup> *Les Français et la formation professionnelle*, Sondage Elabe pour l'Institut Montaigne, janvier 2018.

<sup>11</sup> Annexe « Formation professionnelle » au projet de loi des finances 2018.

## 1.4. Une évaluation notoirement insuffisante

L'absence d'évaluation de la performance du système de formation professionnelle est patente. Il existe plusieurs raisons à cela.

La complexité du système et de ses financements, la multiplicité et la déconnexion des systèmes d'information entre eux font qu'il est très difficile d'assurer la traçabilité financière des fonds et de suivre le devenir des individus formés. Les dépenses consolidées et le nombre d'entrées en formation ne sont généralement disponibles qu'avec deux ans de retard.

Contrairement à ce que l'Éducation nationale a réussi à mettre en place avec la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp), les acteurs, très dispersés, de la formation professionnelle continue n'ont jamais été capables de créer des institutions compétentes, raisonnablement indépendantes et capables de faire un travail scientifique sur le sujet, sur le modèle du *Bundesinstitut für Berufsbildung* (BiBB) allemand<sup>12</sup>. En résumé, chaque acteur (État, régions, partenaires sociaux, Pôle emploi) procède à l'évaluation des dispositifs qu'il a lui-même créés ou la pilote en direct, compromettant ainsi le principe d'indépendance de l'évaluateur.

## 1.5. Un retard dans la prise en compte de l'innovation

Comme tous les secteurs d'activité, celui de la formation professionnelle est bousculé par la digitalisation. D'après le baromètre Cegos, la France accuserait un retard préoccupant par rapport à ses concurrents en matière de digitalisation des formations proposées aux salariés. Ainsi, en 2016, seuls 34 % des salariés français avaient bénéficié d'une formation en ligne et à distance, contre 62 % au Royaume-Uni. De même, seuls 35 % avaient bénéficié d'une formation mixte, associant une formation en présentiel à des modules de formation en ligne, contre 53 % au Royaume-Uni. Bien que les modalités individuelles de formation, y compris les services d'accompagnement, tels que le coaching ou le tutorat, observent une nette progression entre 2015 et 2016 en France, consécutivement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014, le taux d'usage digital est le plus bas parmi les pays étudiés d'Europe<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Pour une description du BiBB, se référer à la note *L'apprentissage : un vaccin contre le chômage des jeunes*, B. Martinot, Institut Montaigne, mai 2015.

<sup>13</sup> Baromètre CEGOS « La formation professionnelle en Europe », mai 2016.  
Pays européens ciblés : Allemagne, Espagne, France, Italie, Portugal, Royaume-Uni.

Or, outre l'intérêt économique que représente la digitalisation des formations pour les organismes prestataires, les innovations technologiques permettent aujourd'hui non seulement de contourner les problématiques d'accès à la formation professionnelle mais aussi de développer une offre de formation sur-mesure, modularisée en blocs de compétence, plus adaptée aux besoins individuels de chacun. Il y a aujourd'hui un risque que, par manque de concurrence et d'incitation à l'innovation, l'offre de formation professionnelle en France prenne du retard sur le front technologique.

## DES RÉPONSES POLITIQUES JUSQUE-LÀ INSUFFISANTES

Plusieurs réformes intervenues depuis 2009 ont sensiblement amélioré le fonctionnement du système, tant des institutions que des dispositifs de formation.

### 2.1. Une amélioration réelle mais insuffisante du fonctionnement et de la transparence du système

Pendant plusieurs décennies, les OPCA, dont le nombre dépassait les 300 dans les années 1990, n'ont été soumis qu'à une réglementation extrêmement légère quant à leur mode de fonctionnement, leur gouvernance et leurs frais de gestion. Non soumis aux obligations comptables de droit commun, non soumis à la contrainte d'actionnaires privés ou d'institutions financières (ils n'ont pas le droit de s'endetter), ils n'étaient pas non plus soumis aux contraintes des organismes publics (contraintes budgétaires, respect d'une convention d'objectifs et de moyens). En outre, les cumuls entre fonction de direction au sein de ces structures et au sein d'organismes de formation permettaient de nombreuses dérives et abus divers. Enfin, une partie des sommes collectées était destinée au financement du paritarisme et à la promotion de la formation professionnelle par les organisations patronales et syndicales dans des conditions de grande opacité.

La loi du 24 septembre 2009 a, de ce point de vue, constitué une avancée majeure, notamment :

- en imposant un seuil minimal de collecte de 100 millions d'euros, ce qui a permis de réduire de 40 à 20 le nombre d'OPCA et de réaliser ainsi des économies d'échelle sur les frais de fonctionnement ;
- en les soumettant au plan comptable général ;
- en renforçant le rôle des conseils d'administration dans les prises de décision (et en les faisant primer sur toutes autres sous-structures directement pilotées par des branches professionnelles) ;
- en supprimant les cumuls susceptibles de déboucher sur des conflits d'intérêt ;
- en les obligeant, pour être agréés, à signer avec l'État des conventions d'objectifs et de moyens (COM), qui encadrent leurs frais de gestion et leur fixent un certain

nombre d'indicateurs de performance concernant le service effectivement rendu aux entreprises de leur champ (coût de la collecte, coût de l'instruction d'un dossier de formation, proportion de frais de structure, etc.).

La loi du 5 mars 2014 est venue clarifier la question du financement du paritarisme en créant une cotisation *ad hoc* de 0,016 % sur la masse salariale des entreprises et gérée par une association hébergée par l'Unédic, hors du champ de la formation professionnelle<sup>14</sup>.

Au total, ces dispositions ont mis fin aux abus les plus éclatants qui ont caractérisé le financement de la formation professionnelle « à la française » depuis les années 1970. Dans les faits, il est devenu faux, même si cette idée reste parfois véhiculée par les médias non spécialisés, que les OPCA seraient avant tout des instruments cachés du financement du paritarisme.

Pour autant, la réforme n'est pas allée jusqu'à son terme. La transparence sur le fonctionnement concret et l'efficacité de ces organismes n'est toujours pas assurée, ce qui interdit toute évaluation impartiale. Aucune donnée publique n'est disponible sur les quelque 690 millions d'euros de frais de gestion (environ 10 % des sommes collectées), et les COM entre l'État et les OPCA qui encadrent les activités de ces derniers ne sont pas publiés<sup>15</sup>.

De même, aucune donnée n'est disponible pour les chercheurs et les évaluateurs externes sur les mécanismes de décision des taux de prise en charge des formations par les branches et les OPCA. Ces taux constituent pourtant un élément fondamental dans le fonctionnement du marché de la formation professionnelle.

Au total, l'observateur extérieur ne peut qu'être frappé par l'extrême complexité qui règne au sein de ces organismes collecteurs de sept milliards d'euros sur la masse salariale des entreprises en 2016<sup>16</sup>. Il apparaît à l'expérience que les hauts responsables patronaux et syndicaux n'ont pas eux-mêmes une connaissance et un accès suffisants aux données pour conduire ensuite de manière informée des

---

<sup>14</sup> Contribution versée au fonds pour le financement du dialogue social, gérée par l'association de gestion du fonds paritaire national, elle-même gérée par les partenaires sociaux.

<sup>15</sup> Cette mise au secret des COM avait été accordée en 2010 par l'État aux partenaires sociaux afin de faciliter les négociations de la première génération de ces documents triennaux.

<sup>16</sup> « Les OPCA ont comptabilisé, en 2016, une collecte globale (collecte légale, conventionnelle et volontaire) de près de 6 999 millions d'euros, soit une hausse de 3,20 % par rapport à 2015 », Annexe « Formation professionnelle » au projet de loi des finances 2018, p. 44.



négociations sur le sujet. Le financement de la formation professionnelle est devenu en quelque sorte otage d'une bureaucratie sociale.

## 2.2. Une attention toujours insuffisante portée à la qualité de la formation

Toute émission médiatique grand public sur la formation se doit d'intégrer une séquence sur « l'immense gâchis de la formation professionnelle » et sur les « formations bidon ». C'est pourquoi de nombreux observateurs ont proposé par le passé de réglementer le secteur en créant par exemple un agrément de l'État préalable à la création des organismes de formation<sup>17</sup>.

Outre qu'une telle réglementation, qui ne peut se justifier par des raisons de santé ou de sécurité publique, serait une entrave à un principe de libre concurrence, il peut être considéré d'une part que les dépenses de formation sont très majoritairement décidées par les entreprises et que celles-ci sont libres de dépenser leurs fonds à leur guise, y compris sur des formations manifestement inutiles. D'autre part, et lorsqu'elles sont achetées par les pouvoirs publics (les régions, par exemple, dans le cas des formations pour les demandeurs d'emploi), la passation de marchés publics doit permettre à l'acheteur de s'assurer que la qualité est au rendez-vous.

Cela ne signifie pas que les grands financeurs de la formation professionnelle ne doivent pas intervenir dans le processus de révélation de la qualité des formations. En effet, la formation professionnelle a ceci de particulier qu'elle est largement intermédiée par des organisations collectrices, les OPCA. De ce fait, la majorité des entreprises, notamment les TPE et PME, n'ont souvent pas l'expertise pour connaître la qualité des formations et s'en remettent généralement à l'OPCA qui les finance. Il y a donc un rôle spécifique des financeurs pour introduire de la transparence dans le système.

Le marché de la formation professionnelle en France, par ailleurs très atomisé, comporte de nombreuses asymétries d'informations entre les organismes de formation et les clients : par exemple sur la qualité du prestataire, sur l'adéquation entre la formation et les besoins du stagiaire, sur les débouchés professionnels à la

---

<sup>17</sup> La sénatrice Chantal Jouanno, au moment de l'examen du projet de loi de 2014, avait déposé un amendement qui prévoyait la nécessité pour les organismes de formation d'obtenir un agrément préalable à l'exercice de leur activité.

sortie de la formation, le niveau de salaire auquel le stagiaire peut prétendre, etc. Il ne peut certainement pas, en l'absence de signaux de qualité clairs, se comporter de manière optimale. Ce serait encore davantage le cas si, comme il est souhaitable, le système de formation s'orientait vers une plus grande individualisation, une plus grande partie des dépenses étant décidées directement par les salariés, et non plus par leur employeur.

Conscient de l'importance du sujet, le législateur s'est engagé en 2014 dans la voie de la création d'un processus de qualité obligeant les financeurs publics ou para – publics de la formation (régions, Pôle emploi, OPCA), à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, à s'assurer de la qualité des formations qu'ils financent, le terme de qualité étant défini réglementairement comme la satisfaction de six critères (décret du 30 juin 2015). Pour ce faire, ils sont désormais tenus de publier et actualiser la liste des organismes de formation qu'ils financent et qu'ils considèrent comme étant « de qualité ».

Pour être considérés comme « de qualité », et aider à la constitution de ce vivier, les organismes de formation peuvent soit satisfaire les grilles d'évaluation internes mises en place par les financeurs de la formation, soit justifier d'une certification qualité ou d'un label inscrits sur une liste fixée par le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CNEFOP).

Cette réforme a constitué une avancée très importante. Pour autant, si le législateur a certainement eu raison d'écarter tout processus entravant la libre concurrence sur le marché de la formation, il est sans doute resté très en-deçà du souhaitable en confiant à cette instance la fixation des certifications permettant aux organismes de formation d'être considérés d'office comme « de qualité ». Elle n'a en effet ni les compétences, ni les attributions d'un organisme d'accréditation professionnelle tel que le comité français d'accréditation (COFRAC), qui est aujourd'hui l'unique instance nationale d'accréditation des organismes certificateurs.

Autrement dit, la réforme s'est arrêtée à mi-chemin et on peut regretter qu'elle ne soit pas allée, comme dans le cas des réformes Hartz en Allemagne, jusqu'à créer un véritable marché de la certification, piloté par une agence d'accréditation, qui soit en mesure d'accréditer des certificateurs.

## La certification des formations en Allemagne

En Allemagne, des réflexions approfondies ont été menées pour améliorer la qualité de l'offre de formation car, à la suite de la réunification, un marché de la formation très important s'est développé, sans que la certification suive. Les modalités de l'accréditation des agences et de la certification des prestataires, qui ont été mises en place à la suite des réformes Hartz, peuvent constituer une source d'inspiration pour la France.

L'accréditation des agences de certification se fait à partir d'une analyse des moyens mis en œuvre, de l'organisation de l'agence et de la méthodologie appliquée pour certifier les formations. Des mécanismes d'inspection auprès des prestataires, dont les formations ont été certifiées par l'agence, complètent cette analyse documentaire et entraînent des sanctions pour l'organisme certificateur si la certification a été accordée de façon trop laxiste.

Les critères de la certification des prestataires reposent notamment sur les éléments suivants :

- la surface financière et la réputation du prestataire de formation ;
- la prise en compte des tendances du marché du travail et de l'évolution des métiers en tension dans la construction des contenus de formation ;
- la qualité des formateurs et des fonctions support (accueil, suivi et éventuellement hébergement des stagiaires).

S'agissant de la certification des formations, le système allemand intègre comme critères :

- le nombre et la qualification des formateurs ;
- l'existence de modules d'examen et de certificats de qualification pour les stagiaires ;
- le niveau de dépense par stagiaire ;
- la durée de la formation spécifiquement dédiée aux objectifs pédagogiques ;
- la mise en situation professionnelle dans le cadre de la formation.

Dans le système français actuel, une partie de ces éléments figure déjà dans le bilan pédagogique et financier que les prestataires de formation agréés doivent remplir chaque année. Mais en pratique, le contenu du bilan pédagogique et

financier n'a pas de conséquence sur le maintien de l'agrément. Il s'agit donc de mettre en place des critères plus sévères, fondés en partie sur l'insertion et le devenir professionnels des stagiaires. Il s'agit également d'étendre la certification aux organismes prestant des services d'accompagnement professionnel (conseil en orientation professionnelle, bilan de compétences, placement dans l'emploi etc.), et non strictement aux organismes proposant des prestations de formation.

En France, l'accréditation des agences pourrait être donnée pour une durée limitée, renouvelable tous les cinq ans. Les prestataires de formation et les formations seraient également certifiés pour des durées renouvelables. Les prestataires de formation choisissent l'agence qui les supervise et doivent changer d'agence à chaque renouvellement de certification pour limiter la collusion entre les organismes certificateurs et les prestataires de formation.

Source : Extrait de la note *Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier*, B. Martinot, M. Ferraci, Institut Montaigne, septembre 2014.

## 2.3. Les comptes personnels : des occasions manquées

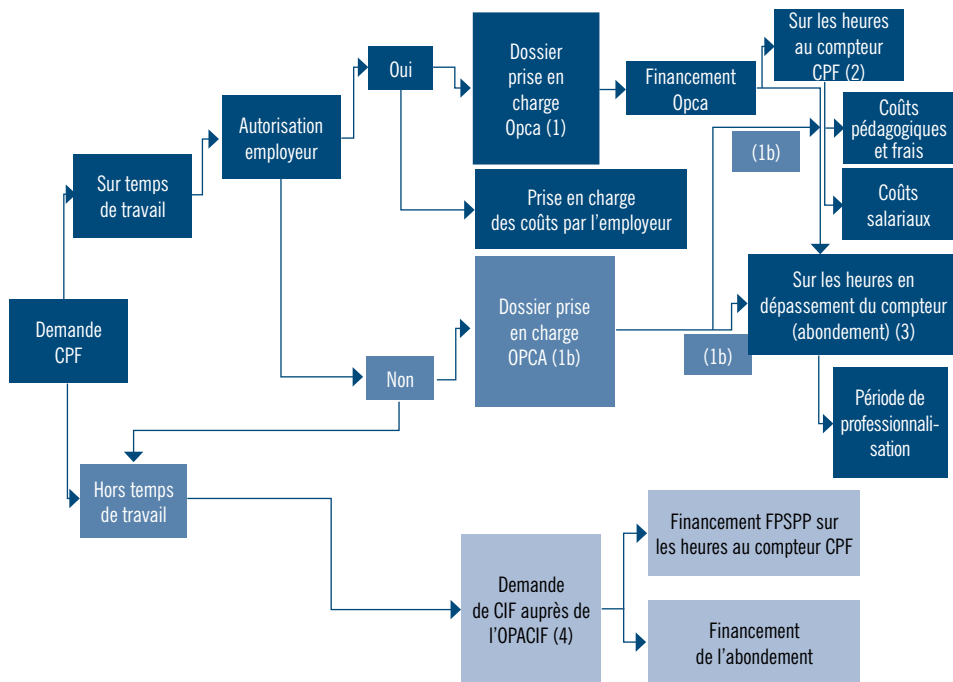
Plusieurs évolutions ont amené les partenaires sociaux et les gouvernements successifs à aller dans le sens de la constitution de comptes formation individuels. Elle procède de trois impératifs, d'une part, la difficulté, surtout pour les petites entreprises d'assurer leur rôle de garante de l'employabilité et de la sécurisation des parcours de leurs salariés que leur assigne pourtant le Code du travail. D'autre part, la volonté de responsabiliser davantage les actifs par rapport à leurs choix d'évolution professionnelle et d'autonomisation par rapport à leur employeur dans un contexte de changements fréquents d'emploi. Enfin, la nécessité de faire sauter les barrières de statut dans une optique de distribution de droits individuels, attachés à la personne et non à l'emploi, qui facilitent la sécurisation des parcours professionnels, et sont donc transférables d'une entreprise à une autre et d'un statut à un autre.

De fait, depuis la réforme de 2004 et la création d'un droit individuel à la formation (DIF), les partenaires sociaux et le législateur ont créé le compte personnel formation (CPF) en 2014, intégré par la loi El Khomri en 2016 au Compte personnel d'activité (CPA) (**Annexe 3**).

Par rapport au DIF, le CPF a plusieurs avantages : il est véritablement transférable en cas de changement d'entreprise ou de statut (de salarié à non – salarié par exemple) et est assis sur un financement bien identifié, en l'occurrence, une cotisation de 0,2 % de la masse salariale des entreprises de plus de dix salariés.

Malheureusement, ce système de comptes est resté au milieu du gué, pour plusieurs raisons.

La première est que, si le dispositif de CPF lui-même est relativement simple dans son principe, le parcours concret aboutissant à sa mobilisation par le salarié pour financer une formation est particulièrement compliqué. Le schéma ci-dessous illustre ce parcours.



Source : Mathilde Bourdat, Cegos, le blog de la formation professionnelle continue, février 2015.

Pour se former, le salarié doit obtenir l'autorisation de son employeur quant au calendrier et au contenu de la formation, alors que l'employeur n'a pas d'obligation de participation au financement de la formation ou de maintien de la rémunération

du salarié durant la période de formation. De plus, les formations éligibles au CPF doivent être qualifiantes<sup>18</sup>, et être inscrites sur des listes fixées au niveau des branches professionnelles ou des régions ou encore au niveau national et interprofessionnel, par les partenaires sociaux. Au total, les formations éligibles sont réparties dans 192 listes aux critères obscurs<sup>19</sup>. Ces listes sont déterminées par les partenaires sociaux et leurs multiples instances paritaires, tantôt au niveau interprofessionnel, tantôt au niveau des branches, tantôt au niveau régional.

Quant aux demandeurs d'emploi, ils ne peuvent mobiliser leur CPF qu'en faveur de formations achetées par Pôle Emploi ou les régions<sup>20</sup>. Les travailleurs indépendants, quant à eux, ont accès aux formations figurant sur les listes des organismes collecteurs dont ils dépendent. Cette segmentation par branche, région et statut représente un frein évident à la mobilité professionnelle.

Au total, avec le CPF actuel, l'accès à la formation professionnelle reste encore largement tributaire des caractéristiques des emplois occupés, de la branche professionnelle et des entreprises qui la mettent en œuvre, plutôt que des caractéristiques individuelles des actifs désireux de se former et d'évoluer professionnellement. Cette intermédiation, aux critères peu objectifs, entre clairement en conflit avec la volonté d'autonomiser les actifs et la nécessité de prendre en compte des transitions professionnelles qui font souvent fi des logiques de branche.

Ensuite, d'un point de vue financier, le CPF hier, et aujourd'hui le CPA, est massivement sous-financé – 1,3 milliard d'euros pour environ 26 millions d'actifs concernés, à rapporter aux 13 milliards d'euros consacrés à la formation professionnelle dans le secteur privé – , alors même qu'il est centré sur des formations certifiantes, et donc coûteuses. Ainsi, le CPF, qui est censé concerner 26 millions d'actifs, n'est doté que de 1 milliard d'euros pour les actifs en emploi et de 300 millions d'euros pour les chômeurs d'après l'exposé des motifs de la loi qui le crée. Enfin, aucun mécanisme de régulation de la file d'attente n'est prévu et l'équilibre financier du système actuel ne sera assuré que si, comme c'est le cas aujourd'hui, les salariés restent très mal informés de leurs droits<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Sauf quelques exceptions, dont les formations aux savoirs de base.

<sup>19</sup> Rapport d'information parlementaire sur la mise en application de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014, présenté par Gérard Cherpion et Jean-Patrick Gille, mars 2016.

<sup>20</sup> Sauf si leur CPF est suffisamment rempli pour qu'ils puissent financer intégralement leur formation, ce qui n'est jamais le cas en pratique.

<sup>21</sup> Une simulation financière de l'écart entre les ressources de base du CPF et son coût potentiel est réalisée dans la note *Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier*, B. Martinot, M. Ferraci, Institut Montaigne, septembre 2014

En outre, la valorisation de ces droits en heures de formation est une erreur à quatre titres au moins :

- En attribuant le droit à un même nombre d'heures de formation par année travaillée, le dispositif est faussement égalitaire : une heure de formation d'un cadre est généralement plus coûteuse qu'une heure de formation d'un ouvrier ou d'un employé ; à l'inverse, les risques de rupture professionnelle et de chômage sont bien plus élevés chez les ouvriers et les employés que chez les cadres.
- Elle est une entrave à la libre disposition de ses droits par l'actif qui en bénéficie. Par ce libellé en heures de formation, les partenaires sociaux ont tenté de conserver aux branches professionnelles et à leurs OPCA tout leur pouvoir de régulation, alors même que, par essence, le bénéficiaire devrait pouvoir décider librement de ses droits. Car ce sont en effet les branches qui déterminent librement la valeur monétaire de l'heure de formation CPF. À défaut d'un accord, l'heure de formation est valorisée par un décret, qui fixe ce niveau à la valeur totalement arbitraire de 9,15 euros depuis plus de dix ans<sup>22</sup>.
- Politiquement, on peut même évoquer la perversité d'un système qui permet de s'affranchir de tout équilibre financier. Par exemple, il est difficile de faire apparaître un bilan financier emplois-ressources du CPF, et il est ainsi possible de manière démagogique, et à chaque nouvelle réforme, d'attribuer des heures supplémentaires à telle ou telle catégorie, sans avoir à se préoccuper du financement de ces largesses au risque de tromper les bénéficiaires sur la valeur réelle de leur droit. Des droits supplémentaires ont ainsi été créés pour les salariés n'ayant aucune qualification : les plafonds de leurs droits, libellés en heures, sont passés de 150 à 400 heures sans qu'à aucun moment la question du financement n'ait été posée. De même, dans la loi El Khomri, les actifs se sont vus dotés de droits supplémentaires en heures de formation lorsqu'ils peuvent témoigner d'engagements associatifs bénévoles. Ces droits sont déposés dans le sous - compte « compte d'engagement citoyen » du CPA.
- Enfin, l'attribution de droits libellés en heures de formation est en décalage avec l'essor des cours en ligne et des pédagogies actives pour lesquelles le volume de formation dispensée n'est pas réductible à un nombre déterminé d'heures de présence à des cours<sup>23</sup>. Dans un nombre croissant de situations, la personne

---

<sup>22</sup> S'agissant des demandeurs d'emploi, la valorisation des heures est fixée arbitrairement à neuf euros par une décision du FPSPP.

<sup>23</sup> *Libérer la formation, Manifeste pour une formation réellement continue et inclusive*, Nicolas Bouzou, Fédération de la Formation Professionnelle, juin 2016.

cherche à acheter un parcours de formation<sup>24</sup>, qui inclut d'ailleurs bien souvent des prestations connexes comme une aide à la recherche d'emploi à la sortie, plutôt qu'un nombre d'heures de cours en formation présentielle avec feuille d'émargement.

Deux ans après sa mise en œuvre, le bilan du CPF est, sans surprise, extrêmement décevant. Une évaluation réalisée par l'IGAS en juillet 2017 confirme amplement les craintes exprimées dès l'origine<sup>25</sup> :

- les certifications courtes occupent une place largement prépondérante dans les formations utilisées, compte tenu de la faiblesse du plafonnement des heures de formation mobilisables à 150 heures. Pour 64 % des bénéficiaires, les formations mobilisant le CPF sont d'une durée inférieure à 60 heures ;
- les données disponibles mettent en valeur non seulement une reproduction, mais parfois une amplification par le CPF des inégalités d'accès à la formation professionnelle ;
- les listes administratives fixant les formations éligibles au CPF ont un effet pervers : l'IGAS relève que « *deux titulaires salariés n'ont pas accès aux mêmes formations selon leur lieu de travail et la branche dans laquelle ils exercent, et qu'un demandeur d'emploi n'a pas accès aux listes de branche* », et ajoute : « *Plus fondamentalement, ce fonctionnement peut être vu comme un frein aux projets de reconversion professionnelle et contribue à la segmentation du marché du travail.* » ;
- enfin, l'IGAS relève les nombreuses « iniquités » résultant d'une valorisation complexe par les OPCA des grilles de tarification fixant les coûts horaires, ou des forfaits plafonds différents en fonction du type de formation, sans qu'il semble exister une quelconque rationalité sur ces écarts<sup>26</sup>.

Quant aux derniers chiffres connus, ils confirment qu'au bout de trois ans de mise en œuvre, la mesure n'a pas eu le succès escompté. Ainsi, moins de cinq millions de salariés ont ouvert (« activé ») leur CPF sur les 30 millions d'actifs potentiellement éligibles. Et, en 2016, on ne compte que 186 025 actions de formation financées par le CPF de salariés, soit environ 1 % des salariés du secteur privé. L'essentiel du

<sup>24</sup> L'article 82 de la loi El Khomri (devenu l'article L 653-1 du code du travail) a d'ailleurs ouvert la voie à la notion de parcours de formation non réductible à un seul acte pédagogique, puisqu'il dispose que les actions de formations (au sens du code du travail) « *peuvent être organisées sous la forme d'un parcours comprenant, outre les séquences de formation, le positionnement pédagogique, l'évaluation et l'accompagnement de la personne qui suit la formation et permettant d'adapter le programme et les modalités de déroulement de la formation* ».

<sup>25</sup> Bilan d'étape du déploiement du compte personnel de formation (CPF), Rapport n° 2016-140R, IGAS, juillet 2017

<sup>26</sup> L'exemple des formations au permis de conduire, finançables par le CPF pour les jeunes en insertion depuis mars 2017, est illustrant : le taux de prise en charge des OPCA est généralement de neuf euros par heure pour 30 heures de conduite, ce qui est notoirement insuffisant. Un OPCA a même fixé un taux de prise en charge à deux euros par heure.



CPF est en réalité utilisé par des demandeurs d'emploi qui ne l'utilisent non pas de manière quelque peu autonome comme l'aurait voulu la logique initiale, mais pour compléter des formations prescrites par Pôle emploi.

Enfin, les statistiques ne font pas apparaître que le CPF aurait entraîné un changement « culturel » dans le sens d'un plus grand investissement personnel des salariés, puisque seules 10 % des heures mobilisées sont réalisées hors temps de travail<sup>27</sup>.

## 2.4. Le conseil en évolution professionnelle : une belle idée encore en jachère<sup>28</sup>

Les prestations de formation professionnelle ne constituent pas les seuls besoins des actifs qui, par choix ou par nécessité, doivent se préparer à une transition professionnelle. La formation n'est pas toujours nécessaire. Lorsqu'elle est préconisée, elle doit souvent, pour être efficace, être accompagnée et préparée par des prestations de conseil en amont, comportant notamment des informations en matière d'orientation et, le cas échéant, une aide à la construction d'un projet professionnel. Ces prestations sont d'autant plus importantes que l'on souhaite « équiper » les actifs pour qu'ils utilisent au mieux l'autonomie que leur confère un dispositif du type CPF.

Pour les chômeurs, ces prestations sont aujourd'hui assurées par le service public de l'emploi (SPE) et, parfois, par des sous-traitants privés. Pour les personnes en contrat de sécurisation professionnelle<sup>29</sup> ou dans une cellule de reclassement d'entreprise (dans le cadre d'un congé de reclassement), elles sont essentiellement assurées, dans le premier cas, par Pôle emploi ou, dans le second cas, par des opérateurs privés d'*outplacement*.

S'agissant des actifs en emploi, ce type de prestation a été ignoré par le droit du travail, en pratique laissée à la discrétion des employeurs, jusqu'à l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 décembre 2013, repris par la loi du 5 mars 2014

<sup>27</sup> Annexe « Formation professionnelle » au projet de loi des finances 2018.

<sup>28</sup> Cette partie reprend largement les développements correspondants au rapport *Un capital emploi formation pour tous*, B. Martinot, E. Sauvat, Institut Montaigne, janvier 2017.

<sup>29</sup> Dispositif d'accompagnement dont bénéficient les salariés licenciés pour des raisons économiques dans des entreprises de moins de 1 000 salariés ou dans des entreprises de plus grande taille mais en situation de redressement ou de liquidation judiciaire et qui, à ce titre, n'ont pas les capacités financières de mettre en place les dispositifs de reclassement prévus dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi.

créant le CEP. Cette prestation universelle concerne tous les actifs qu'ils soient en emploi ou non, salariés ou non. Elle comporte trois volets (**Annexe 3**) et est explicitement articulée avec la mise en place du CPF, dont la réussite dépend justement de la possibilité pour les actifs de s'orienter et de construire un (nouveau) projet professionnel.

Le CEP est un dispositif d'accompagnement gratuit, personnalisé, *a priori* ambitieux puisqu'à vocation universelle. Pourtant, certaines lacunes majeures sont apparues dès sa conception.

Tout d'abord, l'introduction du CEP n'a été assortie d'aucun financement spécifique pour les opérateurs chargés de sa mise en œuvre. Par conséquent, faute de moyens financiers supplémentaires, on pouvait d'emblée s'interroger sur la possibilité qu'auraient effectivement les opérateurs de proposer des prestations de qualité, adaptées aux besoins des bénéficiaires. Nous avons donc assisté à un déploiement *a minima* de prestations très standardisées, ou cantonnées à quelques bénéficiaires.

Ensuite, parce que sa mise en œuvre est réservée, au niveau national, à cinq opérateurs institutionnels – Pôle emploi, Cap emploi, l'Association pour l'emploi des cadres (APEC), les missions locales et les Fongécif –, avec la faculté pour les régions d'agréer au niveau local d'autres opérateurs. Ce choix initial interroge sur la capacité effective à déployer de façon massive ce nouveau droit sur le territoire, au-delà des antennes existantes de ces opérateurs. Il questionne en outre le contenu même de l'offre de service, qui ne changera rien pour les chômeurs, qui bénéficient déjà des prestations du SPE. Comme le relève le premier rapport du CNEFOP sur la mise en œuvre du CPF et du CEP (avril 2016) : « *Sur les 732 000 personnes qui ont bénéficié d'un CEP en 2015, ce que le gouvernement a accueilli comme un succès, 80 % sont en fait des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi, qui ont bénéficié d'une prestation standard, sans aucune valeur ajoutée tangible par rapport à l'offre de service classique de Pôle emploi* ». Le rapport IGAS d'évaluation du CPF cite un conseiller CEP expliquant que : « *Le CEP, c'est la poursuite de ce qu'on fait déjà, donc dans la vraie vie, cela n'a rien changé du tout* ».

S'agissant des actifs occupés, il est peu probable qu'ils aient le réflexe de s'adresser spontanément à ces institutions, excepté en ce qui concerne les Fongécif, organismes gérant le CIF et, à ce titre, conseillant les salariés en matière d'orientation, mais qui n'ont pas la taille critique pour développer un CEP sur une large échelle. Il faudrait ainsi supposer que Pôle emploi ait les capacités de délivrer cette prestation, et puisse

dégager du temps pour ses conseillers, ce qui semble difficile dans un contexte de chômage très élevé, et alors qu'il parvient déjà très mal à offrir une offre de service aux quelque 2,5 millions de demandeurs d'emploi inscrits dans les catégories B et C qui ont une activité réduite.

Certes, la loi prévoit que les régions peuvent financer d'autres opérateurs de leur choix, mais dans le contexte budgétaire contraint qui est le leur, et en l'absence de tout transfert financier supplémentaire de l'État, il est peu probable qu'elles prennent une telle initiative sur une large échelle.

En pratique, cette réforme ne corrige donc pas les inégalités des actifs face à la question centrale d'un besoin en accompagnement et en conseil personnalisés : les salariés des très grandes entreprises, ayant négocié des accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) comportant parfois un véritable « CEP interne », pourront bénéficier des entretiens professionnels biannuels rendus obligatoires par la loi du 14 juin 2013. Mais, pour la grande majorité des salariés en CDI – et *a fortiori* pour les salariés en CDD et les travailleurs indépendants –, dont le poste n'est pas nécessairement menacé à court terme, mais qui gagneraient toutefois à anticiper les bouleversements du marché du travail ou souhaiteraient changer d'orientation professionnelle, le CEP reste un objet non identifié. Pire, des effets pervers ne sont pas à exclure, certaines entreprises utilisant le prétexte de la mise en place d'un CEP par la loi pour se décharger de tout effort en la matière.

Finalement, mal né, mal connu et non financé, le CEP dans son format actuel est un échec total. Cet échec est d'autant plus regrettable qu'une telle prestation est indispensable à la pleine réussite d'un dispositif de type CPF : sans conseil et éclairage par des professionnels, l'autonomie de l'individu dans ses choix de formation est un leurre. Dans son rapport d'évaluation du CPF de juillet 2017, l'IGAS ne peut que constater que « *le CEP reste confidentiel* » et « *ne bénéficiant pas de financement spécifique, car considéré comme un redéploiement de missions déjà exercées, le CEP est bridé dans son développement tant quantitatif que qualitatif, alors même que l'augmentation du nombre et de la professionnalisation des conseillers en évolution professionnelle est centrale pour permettre un accès réel au nouveau droit que veut être le CPF* ».

---

# LES CLÉS D'UNE VRAIE RÉFORME

## 3.1. Construire un véritable droit à la reconversion professionnelle

**Proposition 1** : Transformer le CPF en un « Capital emploi formation » (CEF), outil permettant à chaque actif de financer à la fois des actions de formation et de conseil en évolution professionnelle.

La construction d'un droit individuel à la reconversion professionnelle, capable de rendre l'individu davantage acteur de son propre parcours professionnel et de le sortir d'une pure logique de « prescription », est indispensable. Elle doit partir du CPF actuel, mais sur des bases considérablement élargies, comme nous l'avons déjà proposé dans un précédent rapport<sup>30</sup>.

Par rapport au CPF actuel, qui donne un droit abstrait à des heures de formation sur la base d'une cotisation de 0,2 % des entreprises, le CEF aurait plusieurs caractéristiques très nouvelles :

- il serait valorisé en euros, et non en heures de formation, directement ou indirectement *via* un système par points dont la valeur serait fixée au début de chaque année pour s'assurer de l'équilibre financier du système ;
- il ne serait pas restreint à des formations fixées administrativement par les partenaires sociaux ;
- il reposerait en partie sur un financement mutualisé beaucoup plus important : aux 0,2 % de cotisation dédiées actuellement au CPF s'ajouteraient les 0,2 % dédiés au Congé individuel de formation (CIF)<sup>31</sup>. La partie des fonds que le FPSPP consacre aujourd'hui au CPF des chômeurs (environ 0,1 %) serait également intégré dans ce financement mutualisé ;
- outre la partie financièrement mutualisée, il comporterait une partie de financement individualisée assise sur une fraction des indemnités de fin de contrat ou de rupture quelle qu'en soit la nature, et ce afin de favoriser les actifs rencontrant le plus fréquemment des ruptures professionnelles ;
- les entreprises de moins de 1 000 salariés pourraient, par accord collectif, décider

---

<sup>30</sup> *Un capital emploi formation pour tous*, B. Martinot, E. Sauvat, Institut Montaigne, janvier 2017.

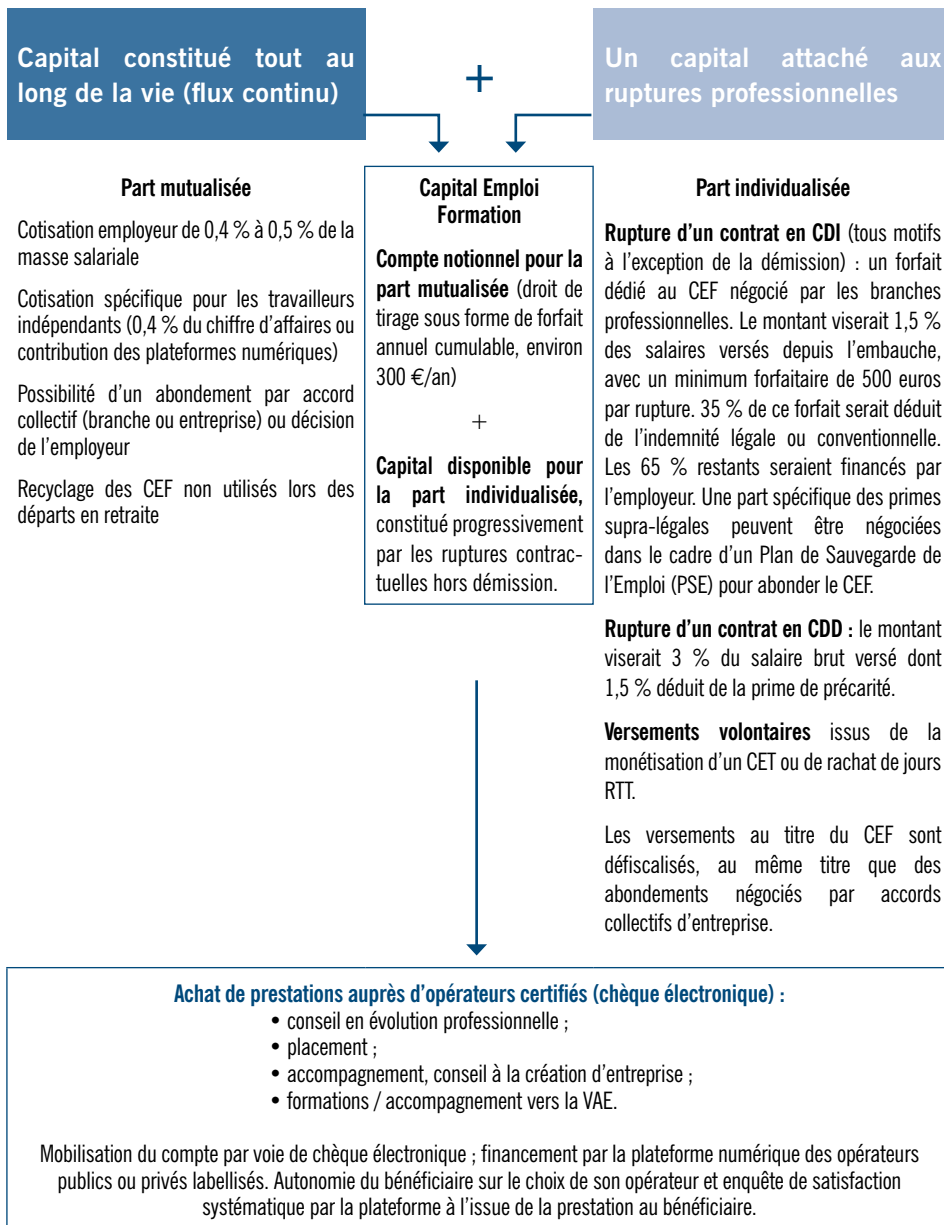
<sup>31</sup> L'intérêt de la fusion du CIF dans le CPF, malgré les qualités indéniables du CIF, est longuement évoqué dans *Un capital emploi formation pour tous*, B. Martinot, E. Sauvat, Institut Montaigne, janvier 2017.

- de se libérer de leur obligation de reclassement en cas de rupture du contrat de travail par versement monétaire sur le CEF des salariés concernés ;
- les salariés seraient incités à y mobiliser de l'épargne personnelle, éventuellement *via* la monétisation de journées RTT ou heures de repos en franchise d'impôts et de cotisations sociales ;
  - les régions et Pôle emploi joueraient naturellement un rôle de solidarité vis-à-vis des demandeurs d'emploi n'ayant pas accumulé suffisamment de fonds dans leur CEF : Pôle emploi en effectuant des prestations d'accompagnement, les régions en abondant les CEF, sous condition que ces fonds soient mobilisés pour acheter des formations correspondant à des métiers qu'elles jugent prioritaires, et ce en lien avec Pôle emploi et les partenaires sociaux en région.

**Afin de tenir compte de l'échec patent du CEP, ce CEF pourrait être mobilisé librement par l'actif, chômeur ou salarié, non seulement pour acheter des prestations de formation professionnelle, mais aussi pour acheter sur le marché des prestations de type « conseil en évolution professionnelle » auprès d'organismes dûment certifiés.** Il s'agirait d'une rupture fondamentale par rapport au CPF, puisque l'on passerait de la notion de financement d'heures de formation à celle d'achat de « parcours de reconversion professionnelle », incluant des phases en amont de la formation (positionnement professionnel, orientation, conseil, ingénierie de formation) et des phases en aval (prospection d'offres d'emploi, placement en emploi, etc.). De ce fait, les opérateurs historiques du SPE (Pôle emploi, missions locales, APEC, Cap emploi) perdraient leur monopole de fait sur le conseil et l'accompagnement des demandeurs d'emploi<sup>32</sup>. Ils seraient donc en partie financés directement par les individus mobilisant leur CEF. Quant aux salariés, ils pourraient enfin avoir un accès réel (et non théorique) à de telles prestations.

<sup>32</sup> Dans la pratique, compte tenu de leur implantation territoriale et de leur savoir-faire, ces organismes conserveraient sans aucun doute une part de marché.

## Schéma de financement du Capital Emploi Formation



**Proposition 2** : Intégrer et financer des actions de conseil en évolution professionnelle, d'accompagnement et de placement dans l'emploi à travers le plan d'investissement dans les compétences.

Pour les chômeurs et les jeunes sans qualification qui, en général ne disposent pas de droits suffisants au CPF, le droit à la reconversion professionnelle ne peut se limiter à des droits supplémentaires et abstraits à la formation professionnelle. Ces personnes n'ont pas simplement besoin d'actions de formation, mais également de conseil en évolution professionnelle en amont, et d'action d'accompagnement et de placement dans l'emploi en aval d'une éventuelle action de formation.

C'est pourquoi le PIC (doté d'environ 13,8 milliards d'euros), qui a pour objectif de financer sur cinq ans la formation d'un million de chômeurs adultes et d'un million de jeunes ayant peu ou pas de qualification, doit se voir fixer des objectifs plus vastes que le seul financement de formations supplémentaires par rapport à ce que font déjà les régions. Une partie de ses ressources devrait donc être allouée à l'achat de prestations à la fois en amont et en aval d'actions de formation professionnelle proprement dites. Les régions, qui devraient recevoir l'essentiel des fonds prévus dans ce programme, pourraient candidater à ce type de financement sur la base de projets allant au-delà du seul achat de formation. Ces prestations spécifiques seraient ensuite conduites, selon le choix des régions, soit par les prestataires historiques du SPE (Pôle emploi, missions locales, etc.) qui proposeraient pour l'occasion une offre spécifique, soit par d'autres opérateurs.

**Proposition 3** : Instaurer un système de soutien à la rémunération de certains salariés en période de formation mobilisant leur CEF.

Les débats autour du CPF viennent souvent passer sous silence la question de la rémunération du salarié pendant sa formation. En pratique, l'employeur peut continuer de rémunérer son salarié parti en formation quand il y a accord entre les deux parties et que cette formation est sensée, par exemple, permettre au salarié d'évoluer au sein de son entreprise. Mais dans le cas où le salarié souhaite évoluer en dehors de son entreprise actuelle, en envisageant par exemple une reconversion professionnelle, l'employeur ne doit pas pouvoir s'opposer au départ de son salarié, mais il ne saurait, évidemment, être tenu de lui maintenir sa rémunération. Dès lors, l'absence de rémunération peut faire obstacle à la capacité des salariés de se saisir de ce nouveau droit. La disparition du CIF, par ailleurs souhaitée dans le cadre du CEF, rend cette question encore plus prégnante, puisque le CIF comportait un volet rémunération.

Pour résoudre cette difficulté, une prise en charge partielle de la rémunération de certains salariés en reconversion par une caisse d'indemnisation est indispensable. L'Unédic serait naturellement l'organisme susceptible de jouer ce rôle. Concrètement, l'Unédic pourrait décider, au cas par cas, en fonction du projet professionnel de la personne, et en fonction de son niveau de qualification initiale et des risques portant sur son employabilité, de soutenir la rémunération pendant la période de formation. Il ne s'agirait certainement pas d'un maintien intégral de rémunération sur le modèle du CIF, mais d'un soutien forfaitaire, indexé ou non sur le montant de l'allocation chômage, ou dépendant éventuellement de la situation familiale de la personne. Les institutions paritaires régionales (IPR) de l'Unédic, dirigées par les partenaires sociaux, seraient chargées d'instruire ces dossiers et de décider.

Le financement de ces prestations nouvelles interviendrait par redéploiements d'économies sur l'indemnisation du chômage (plafonnement plus bas de l'indemnisation, diminution des durées maximales d'indemnisation, suppression des abus sur l'enchaînement de contrats courts, etc.) qui sont documentées par ailleurs. **Au total, l'Unédic, aujourd'hui caisse d'indemnisation des chômeurs, se transformerait en une caisse de rémunération des actifs en situation de reconversion, indépendamment de leur statut, chômeur ou salarié<sup>33</sup>.**

## 3.2. Repositionner les OPCA

### Proposition 4 : Clarifier le rôle des OPCA.

Si leur rôle central en tant qu'intermédiaire entre prestataires et utilisateurs de la formation est aujourd'hui excessif, les OPCA ont deux rôles importants à jouer :

#### En tant qu'opérateurs des branches professionnelles

Les branches professionnelles doivent disposer d'opérateurs financiers capables d'appliquer leurs politiques de gestion des emplois et des compétences. À cet égard, elles ont développé deux types de dispositifs directement liés à l'analyse que font les branches des métiers en tension et de l'évolution des compétences nécessaires : les contrats de professionnalisation et les préparations opérationnelles à l'emploi. De ce point de vue, les branches ont besoin d'opérateurs régulant les conditions de prise en charge mutualisée de ces actions de formation. Les OPCA devraient

<sup>33</sup> Voir l'ouvrage *Un autre droit du travail est possible*, B. Martinot, F. Morel, Fayard, 2016, pour une analyse de cette question.



naturellement conserver ce rôle. À ce titre, ils pourraient continuer à bénéficier d'une cotisation obligatoire de la part des entreprises, dont le taux est déterminé, comme aujourd'hui, par la branche, avec un minimum légal.

### **En tant que prestataires de services directement à des entreprises librement adhérentes**

Les OPCA peuvent rendre deux services distincts aux entreprises adhérentes : un rôle de conseil, d'information et d'accompagnement des PME et TPE en matière d'ingénierie d'emploi et de formation, dans le respect du droit de la concurrence ; un rôle de « banquier » permettant de mutualiser et de lisser dans le temps les évolutions des dépenses de formation, par la prise en charge d'une partie des formations réalisées sur le plan de formation.

Pour autant, il n'y a pas de raison que les contributions aux OPCA sur le plan de formation et sur les prestations de conseil soient obligatoires : les OPCA devraient pouvoir justifier leur utilité en recueillant directement des cotisations de la part d'entreprises volontairement adhérentes, qui seraient essentiellement des PME et TPE qui n'ont pas de service en ressources humaines capable de faire de l'ingénierie de formation et du conseil ou qui n'ont pas les ressources financières pour financer leur plan de formation sans soutien externe<sup>34</sup>.

**Proposition 5** : Instaurer un système de financement redistributif en faveur des TPE et PME.

Les OPCA se verraient affecter une partie de la cotisation formation professionnelle des entreprises de plus de 2 000 salariés (par exemple 0,1 % de la masse salariale à l'intérieur de leur cotisation actuelle de 1 %) destinée à la prise en charge par l'OPCA des actions de formation réalisées par les TPE et PME dans le cadre de leur plan de formation.

De cette manière, l'adhésion spontanée des TPE et PME aux OPCA serait fortement incitée : outre les bénéfices de la mutualisation, des aides et des conseils dispensés par leur OPCA, ces entreprises auraient en effet un gain net puisque, pour chaque euro versé librement à leur OPCA, elles pourraient percevoir davantage en retour lorsqu'elles entreprennent une action de formation.

<sup>34</sup> Les chiffres semblent témoigner déjà aujourd'hui d'un réel intérêt des entreprises pour ces versements volontaires : ainsi, en 2016, les OPCA ont collecté 1,3 milliards d'euros de contributions volontaires de la part des entreprises (source : Annexe Formation professionnelle au PLF 2018).

**Proposition 6 :** Publier les conventions d'objectifs et de moyens qui lient les OPCA et l'État.

La transparence des OPCA, de leur fonctionnement et de leurs frais de gestion est une nécessité absolue. Les salariés, les entreprises et les indépendants doivent pouvoir prendre connaissance de manière précise des indicateurs d'activité et de performance des OPCA auxquels ils versent des contributions. Au-delà, des études et des évaluations indépendantes devraient pouvoir être conduites sur ces bases.

### 3.3. Renforcer les exigences de transparence et de qualité du marché

**Proposition 7 :** Créer un système cohérent et efficace d'accréditation des certifications.

Afin d'assurer la qualité des formations offertes sur le marché, le prérequis essentiel est celui de la transparence de l'information qui y est relative. Pour cela, il est nécessaire de développer des indicateurs de performance qui autorisent une évaluation indépendante, et sur base de laquelle un système national d'accréditation des certifications, inspiré du modèle allemand, pourrait être mis en œuvre.

Ce système national d'accréditation devrait se matérialiser, comme le préconise le dernier rapport de Roland Berger, sur la formation professionnelle à travers la création d'une agence indépendante d'accréditation des certifications<sup>35</sup>.

Celle-ci aurait la responsabilité de communiquer les signaux de qualité (taux de certification et d'insertion dans l'emploi) et pour objectif non seulement d'accréditer les certifications des organismes de formation, mais également des organismes prestant des services d'accompagnement tels que le conseil à l'orientation, le placement dans l'emploi, le bilan de compétences, l'accompagnement à la création ou à la reprise d'une entreprise, la VAE. Une telle agence permettrait à la fois d'assurer la qualité des services dispensés et de structurer par là même un marché de l'accompagnement.

---

<sup>35</sup> Voir également à ce sujet la note *Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier*, B. Martinot, M. Ferraci, Institut Montaigne, septembre 2014

**Proposition 8** : Développer un « *TripAdvisor* de la formation ».

L'évaluation de leur formation par les stagiaires a longtemps été méprisée par une partie du monde de la formation professionnelle, alors même que cette pratique est courante dans de nombreux secteurs de l'économie « B to C ». À l'heure d'une plus grande autonomie et responsabilisation des individus, qui constitue la philosophie du CEF, la prise en compte de cette évaluation parmi les critères de qualité de la formation est pourtant parfaitement logique<sup>36</sup>. Elle reste malheureusement très peu pratiquée en France.

Le digital permet pourtant de développer des outils assez simples et performants permettant aux stagiaires de faire valoir leur point de vue sur le web, avec naturellement un droit de réponse des organismes. L'application *Anotéa* développée par la région Île-de-France en collaboration avec Pôle emploi depuis fin 2017 en est une illustration. Sur un principe similaire à celui de *TripAdvisor*, *Anotéa* permet aux stagiaires d'entrer en contact avec d'anciens stagiaires, noter selon plusieurs critères d'évaluation les formations suivies, de même que publier leur avis à l'issue d'une formation. Cette application constitue un outil d'aide à l'orientation et se destine à tout stagiaire francilien. Elle introduit de la transparence et constitue pour les donneurs d'ordre (en l'occurrence la région) un outil de contrôle, parmi d'autres, de la qualité des formations dispensées.

**Proposition 9** : Intégrer des critères de qualité, de transparence et d'innovation dans la commande publique de formation.

Le code des marchés publics ne permet pas d'écarter *a priori* des organismes de formation qui auraient fait l'objet préalablement d'évaluations négatives. Pour autant, il est loisible aux acheteurs publics d'intégrer des clauses de performance et de transparence de leurs résultats dans les cahiers des charges des appels d'offre.

Les acheteurs publics peuvent également privilégier des logiques de résultats par rapport aux traditionnelles obligations de moyens (niveau de formation des formateurs, qualité des matériels pédagogiques, etc.). Une rémunération à la performance axée sur les résultats, dépendante notamment du taux de placement en emploi six mois après la sortie des formations (avec obligation contractuelle du

<sup>36</sup> L'appréciation des stagiaires figure d'ailleurs parmi les six critères de qualité des formations listés par le décret qualité du 30 juin 2015.

stagiaire de répondre à l'enquête), devrait être systématiquement prévue dans les cahiers des charges des appels d'offre<sup>37</sup>.

De même, les acheteurs publics peuvent significativement orienter le marché de la formation vers des solutions innovantes en intégrant des impératifs d'innovation dans leurs cahiers de charges.

**Proposition 10 :** Introduire ces critères de qualité des achats publics de formation dans les critères d'attribution des fonds du PIC.

Loin d'être simplement une ressource financière additionnelle, le PIC doit contribuer à structurer et faire évoluer le marché de la formation professionnelle. C'est pourquoi les fonds qu'il alloue aux régions devraient dépendre de l'introduction de critères de qualité, portant sur les résultats et pas uniquement sur les moyens, dans les achats de formation des régions.

### 3.4. Piloter et évaluer le système

Notre système souffre d'un manque dirimant de données permettant, à l'heure des *big data*, d'évaluer les formations et de conseiller au mieux les bénéficiaires (employeurs, chômeurs, salariés particuliers) dans leur choix de formation et la construction de leur projet professionnel.

**Proposition 11 :** Faire de l'*Open data* une solution à l'évaluation de la performance du système.

Il faudrait rendre publiques toutes données relatives à la performance, aux taux de placement en emploi à la sortie des formations, quel que soit le producteur de la donnée (organismes de formation, OPCA, Éducation nationale, ministère du Travail, etc.) et les intégrer au futur système d'information gérant le dispositif qui succédera au CPF.

---

<sup>37</sup> De ce point de vue, le système allemand pourrait nous inspirer : en Allemagne, la loi prévoit que les achats de formation pour les chômeurs ne doivent bénéficier qu'à des prestataires qui peuvent prouver un taux de retour à l'emploi d'au moins 70 %, 6 mois à l'issue de la formation.

**Proposition 12** : Créer une agence nationale de la formation professionnelle initiale et continue, sur le modèle du BiBB allemand.

L'extrême dispersion des données, des systèmes d'information et des instances possédants les données (ministère du Travail, régions, partenaires sociaux, Pôle emploi, Éducation nationale, Céreq, etc.) est un obstacle à une vision d'ensemble du système. Le CNEFOP, qui réunit plus de 70 membres, sans structure administrative solide dédiée, est davantage une instance de concertation quadripartite et politique qu'un véritable lieu d'évaluation indépendant.

C'est pourquoi il est proposé, sur le modèle du *Bundesinstitut für Berufsbildung* (BiBB) allemand, de fonder une instance, créée par regroupement des services qui traitent des questions de formation professionnelle continue et initiale, aussi bien par la voie scolaire que par l'apprentissage.

Cette instance se verrait attribuer les principales missions suivantes :

- une mission d'étude, de statistique et de diffusion des données en *open data* : pour ce faire, l'organisme piloterait les systèmes d'information utilisés actuellement par les différents organismes ;
- une mission d'évaluation de l'ensemble du système ;
- une mission de coopération internationale ;
- une mission de communication nationale sur la formation professionnelle ;
- une mission de pilotage d'une concertation permanente et structurée entre l'État, les régions et les partenaires sociaux : sur les évolutions législatives et réglementaires et sur la conception et l'évolution des certifications professionnelles. C'est notamment en son sein que serait organisée la concertation sur la construction des référentiels des diplômes professionnels de l'Éducation nationale.

Comme en Allemagne, et par souci de simplicité, cet organisme serait financé par l'État dans sa mission de pilotage général du système de formation professionnelle.

## **Annexe I : Rétrospective des réformes de la formation professionnelle**

### **Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, par l'ANI du 20 septembre 2003 :**

- Création du dispositif de validation des acquis d'expérience (VAE) qui permet à toute personne engagée dans la vie active depuis au moins trois ans de voir reconnaître ses compétences professionnelles officiellement.
- Création du Registre National de Certification Professionnelle (RNCP) ayant pour objet de recenser les diplômes et les titres à finalité professionnelle ainsi que les certificats de qualification.
- Création de la Commission Nationale de Certification Professionnelle (CNCP) en charge du RNCP qui émet des recommandations à l'attention des institutions délivrant des qualifications.
- Encadrement de l'installation des prestataires de formation qui doivent désormais justifier des titres et qualités des personnels qu'elles emploient ainsi que le lien entre ces qualifications et la prestation fournie.

### **Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, par l'ANI du 5 décembre 2003 :**

- Instauration d'un Droit individuel à la formation (DIF) qui permet aux salariés de bénéficier de 20 heures de formation par an, cumulables sur cinq ans. Les formations peuvent se dérouler pendant ou en dehors du temps de travail. Toutefois, aucun financement dédié n'est prévu pour ce nouveau dispositif.
- Création d'un contrat individuel de formation qui permet au salarié de suivre, à son initiative et à titre individuel, des actions de formation de son choix avec l'aide du FONGECIF.
- Instauration d'un contrat de professionnalisation à destination des jeunes et des demandeurs d'emploi.
- Contribution obligatoire de 1,6 % pour les entreprises de plus de dix salariés, et de 0,25 % à 0,4 % pour celles de moins de dix salariés.

**Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales :**

- La responsabilité de l'apprentissage et de la formation professionnelle des jeunes et des adultes en recherche d'emploi est confiée intégralement aux régions, excepté lorsque ces formations relèvent de l'entreprise ou de l'assurance-chômage.

**Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, par l'ANI du 7 janvier 2009 :**

- Création du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) pour faciliter l'accès à la formation des demandeurs d'emplois et des salariés les moins qualifiés.
- Rationalisation de la collecte des fonds à travers la réduction du nombre d'organismes collecteurs agréés et introduction d'une plus grande équité à travers une meilleure allocation de ces fonds envers les PME.
- Amélioration des services d'information et d'orientation professionnelle :
  - création d'un droit à un bilan d'étape professionnel accessible tous les cinq ans pour les salariés, à partir de deux ans d'ancienneté,
  - labellisation d'un réseau d'organismes prestataires de services de formation et d'accompagnement.
- Renforcement du DIF avec l'ouverture de ce droit en cas de licenciement.
- Réforme des OPCA :
  - réduction du nombre d'OPCA, à travers l'introduction d'un critère de cohérence professionnelle pour permettre le regroupement entre secteurs d'une même famille professionnelle, et relèvement du seuil minimal de collectes des OPCA de branche à 100 millions d'euros, afin d'améliorer le service d'accompagnement aux petites entreprises,
  - soumission des OPCA au plan comptable général,
  - élargissement des missions de l'OPCA et reconnaissance des prestations de conseil dans leurs attributions,
  - mise en place de Convention d'Objectifs et de Moyens (COM), feuille de route fixant pour trois ans les missions de l'OPCA ainsi que les moyens financiers mis au service de ces missions.

**Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, par l'ANI du 14 décembre 2013 :**

- Création du compte personnel de formation (CPF), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015, en remplacement du DIF.
- Création du conseil en évolution professionnelle (CEP).

- Mise en place d'une contribution unique de 1 % de la masse salariale pour les entreprises de plus de 11 salariés destinée au financement du CPF, du CIF, du FPSPP et des dispositifs de professionnalisation.
- Suppression de la contribution spécifique au titre du plan de formation pour les entreprises de plus de 300 salariés.
- Définition de la contribution spécifique à 0,2 % pour les entreprises de 10 à 49 salariés et à 0,15 % pour les entreprises de 50 à 299 salariés.

### **Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels :**

- Création du Compte personnel d'activité (CPA), droit universel ouvert à tous les actifs, qui comprend :
  - le CPF,
  - le compte professionnel de prévention (C2P), instauré par l'ordonnance n° 2017-1389 du 22 septembre 2017 relative à la prévention et à la prise en compte des effets de l'exposition à certains risques professionnels et au compte professionnel de prévention, remplace le compte personnel de prévention de la pénibilité,
  - le compte d'engagement citoyen (CEC).
- Ouverture d'un plus grand nombre de formations et de droits à l'accompagnement à l'éligibilité au CPF (bilan de compétences, actions d'accompagnement, d'information et de conseil aux créateurs et repreneurs d'entreprises).
- Modalités d'acquisition de crédits d'heures CPF plus avantageuses pour les publics les moins qualifiés, notamment les salariés avec un niveau de diplôme inférieur au niveau V du RNCP.

## **Annexe II : Synthèse du document d'orientation de la réforme de la formation professionnelle, rendu public le 15 novembre 2017**

Les organisations syndicales et patronales représentatives au niveau national et interprofessionnel ont été invitées à engager une négociation interprofessionnelle entre novembre 2017 et janvier 2018, en vue du projet de loi du gouvernement portant sur la réforme de la formation professionnelle prévu en avril 2018.



Le gouvernement a fixé cinq objectifs à cette nouvelle réforme qui sont déclinés comme suit :

**1. Créer une liberté professionnelle pour les salariés par la mise en œuvre d'un compte personnel de formation (CPF), facile d'accès, opérationnel et documenté**

→ Mise en place d'une application numérique par le gouvernement pour connaître les droits individuels acquis sur le CPF, les offres d'emploi dans la région et les formations permettant d'accéder à ces offres avec le taux d'insertion correspondant. Possibilité de s'inscrire directement à une session de formation.

*Questions devant être abordées par les partenaires sociaux lors des négociations :* la nouvelle unité de mesure du CPF ; le montant du financement collectif garanti du CPF et sa possible différenciation en fonction de la qualification de la personne ; la conciliation entre autonomie individuelle et besoins de l'économie ; l'organisation des abondements au CPF par l'entreprise ; le maintien et la montée en qualité des formations proposées malgré la suppression des listes d'éligibilité.

**2. Organiser un effort sans précédent de formation des demandeurs d'emploi pour vaincre le chômage de masse**

→ Mise en œuvre du Plan d'Investissement Compétences 2018-2022 qui vise à financer la formation d'un million de demandeurs d'emploi et d'un million de jeunes sans qualification.

*Questions devant être abordées par les partenaires sociaux lors des négociations :* la mise en place d'une gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences de branche, déclinable au niveau territorial pour informer efficacement les acheteurs de formation ; un rapprochement cohérent des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications pour informer ceux qui commandent et organisent des formations pour les actifs.

**3. Favoriser l'investissement massif des entreprises dans les compétences des salariés**

→ Proposition de réorganiser les modalités par lesquelles l'entreprise contribue à la formation de ses salariés ainsi que la simplification du plan de formation.

*Questions devant être abordées par les partenaires sociaux lors des négociations :* définir l'action de formation de manière simple et opérationnelle ; l'incitation des

entreprises à assurer le maintien de l'emploi de ses salariés en accompagnant les transitions professionnelles en interne, surtout pour les salariés les moins qualifiés à la formation ; apporter aux TPE-PME les moyens nécessaires à l'anticipation de leurs besoins en compétences et à la formation ; faciliter l'association des représentants du personnel dans l'élaboration de la politique de formation de l'entreprise.

#### **4. Refonder le système de formation en alternance sur les besoins des entreprises et les attentes des jeunes**

*Questions devant être abordées par les partenaires sociaux lors des négociations :* mise en place d'un système de financement au contrat pour garantir la transparence et optimiser les ressources dédiées à la formation en alternance ; former un système d'accompagnement pour les branches souhaitant développer une formation en alternance sans avoir les ressources suffisantes ; améliorer les modalités d'évaluation des formations proposées pour garantir la connaissance des débouchés et des taux d'insertion de ces formations.

#### **5. Développer la régulation du système de formation professionnelle par la qualité et renforcer l'accompagnement des actifs : un enjeu transversal et systémique de la réforme**

- Renforcer la régulation en amont par une révision du système de certification professionnelle : les partenaires sociaux sont invités à négocier sur les conditions d'une modularité opérationnelle et souple dans les certifications et diplômes et sur la manière de mieux prendre en compte les compétences émergentes sur des métiers en forte évolution, tout en veillant à un accès au RNCP sélectif et de qualité.
- Passer à une nouvelle étape de la démarche qualité de la formation : la certification des organismes de formation pourrait donc être assurée *via* un système d'accréditation qui pourrait s'appuyer sur le COFRAC.

*Questions devant être abordées par les partenaires sociaux lors des négociations :* les modalités de contractualisation des parcours de formation, les modalités de régulation portant sur la qualité de l'offre, le renforcement des modalités de contrôle du service fait.

- Renforcer l'accompagnement individuel pour permettre à chacun de construire son parcours professionnel : les partenaires sociaux doivent négocier sur ce que doit être un droit à l'accompagnement au service des actifs et sur ses objectifs comme instrument d'émancipation de l'individu. Ils sont également invités à déterminer les voies et moyens permettant de favoriser le bénéfice de ce conseil de manière large et diversifiée, dans une logique d'incitation au résultat des opérateurs.

## **Annexe 3 – Description du Compte Personnel d'Activité**

### **CPA**

Le CPA a été créé par la loi du 8 août 2016 n° 2016-1088 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours (dite loi Travail) avec un double objectif : l'autonomisation des individus et la sécurisation des parcours professionnels.

Le CPA concerne tous les actifs quel que soit leur statut (salariés, demandeurs d'emploi, indépendants, professions libérales, etc.) et est ouvert dès l'âge de 16 ans (15 ans pour les apprentis).

Le Compte Personnel d'Activité s'articule aujourd'hui autour de trois dispositifs :

- Le Compte Personnel de Formation (CPF).
- Le Compte Professionnel de Prévention (C2P).
- Le Compte d'Engagement Citoyen (CEC).

### **Compte Personnel de Formation (CPF)**

Le CPF a remplacé le Droit Individuel à la Formation (DIF) au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Accompagnant chaque salarié ou demandeur d'emploi de son entrée dans la vie active à son départ à la retraite, il lui permet de suivre, à son initiative, une formation.

Le CPF est crédité en heures chaque année de la manière suivante :

- 24 h/an durant les cinq premières années.
- Puis 12 h/an pendant trois ans pour atteindre le plafond de 150 heures.

Un abondement est également possible dans certains cas :

- s'il est prévu par un accord ;
- si le solde est insuffisant pour suivre une formation ;
- si, dans les entreprises d'au moins 50 salariés, l'employeur n'a pas réalisé un entretien professionnel tous les deux ans ou si le salarié n'a pas obtenu au moins deux éléments sur trois parmi une certification, une formation ou une progression salariale ou professionnelle au moins tous les six ans.

Les droits acquis dans le cadre du CPF le restent même en cas de changement de situation professionnelle.

Les formations éligibles au CPF sont inscrites sur une liste élaborée par les Conseils Régionaux, les partenaires sociaux et les branches professionnelles en fonction des besoins des entreprises. Il peut s'agir de formations qualifiantes (donnant lieu à un diplôme ou un titre professionnel) ou permettant d'acquérir des connaissances de base. Le CPF peut également être utilisé pour bénéficier d'un accompagnement à la validation des acquis de l'expérience (VAE).

## **Compte Professionnel de Prévention (C2P)**

Le compte personnel de prévention de la pénibilité a été énoncé par la loi du 20 janvier 2014 puis inclus par la suite dans le CPA. Il a été transformé en C2P depuis l'ordonnance n° 2017-1389 du 22 septembre 2017. Ce dispositif de compensation concerne tous les salariés, du régime général ou agricole, en contrat d'une durée d'au moins un mois, exposés à l'un ou plusieurs des facteurs de risques, au-delà des seuils fixés :

- un environnement physique agressif : milieu hyperbare, température extrême ou bruit ;
- un rythme de travail contraignant : travail de nuit, en équipes successives alternantes, travail répétitif par un même geste, une cadence imposée, ou une rémunération à la pièce.

À compter de 2015, les salariés exposés cumulent des points sur leur C2P selon le barème suivant :

- un trimestre d'exposition à un facteur de risque = un point (soit quatre points/an) ;
- un trimestre d'exposition à au moins deux facteurs de risque = deux points (soit huit points/an).

À noter que pour les salariés nés avant le 1<sup>er</sup> juillet 1956, les points acquis sont doublés et que le C2P est plafonné à 100 points. À compter de 2016, les salariés peuvent utiliser leurs points de la façon suivante :

- suivre une formation professionnelle qualifiante (un point = 25 heures de formation, 20 points = 500 heures de formation). Les 20 premiers points acquis sont réservés à la formation, sauf pour les salariés nés avant 1962 ;
- financer un passage à temps partiel (20 % à 80 % de temps de travail) sans perte de salaire (10 points = un trimestre à mi-temps sans réduction de salaire, avec un maximum de deux ans) ;
- anticiper le départ à la retraite (10 points = un trimestre de retraite supplémentaire, avec un maximum de deux ans).

Le C2P est financé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 par les organismes nationaux de la branche accidents du travail et maladies professionnelles de la sécurité sociale et de la mutualité sociale agricole. Les cotisations pénibilité, de base et additionnelle, sont supprimées pour toutes les entreprises.

## **Compte d'Engagement Citoyen (CEC)**

Le CEC est le seul droit nouveau qui a été introduit dans le CPA. Il permet de recenser les activités bénévoles ou de volontariat pour faciliter la reconnaissance des compétences acquises dans le cadre de ces activités grâce notamment à la Validation des Acquis de l'Expérience.

Le CEC permet d'acquérir des heures inscrites sur le CPF en raison de l'exercice de ces activités, dans la limite de 60 heures (20h/activité), d'une part, et des jours de congés payés pour exercer ces activités, d'autre part.

Les activités prises en compte dans le cadre du CEC sont les suivantes :

- le service civique ;
- les réserves (militaire, sanitaire ou de sécurité civile) ;
- le volontariat dans les armées ;
- l'activité de maître d'apprentissage ;
- et les activités de bénévolat associatif (sous réserve que l'association soit reconnue d'utilité publique et que le bénévole siège dans l'organe d'administration ou de direction de l'association ou encadre d'autres bénévoles).

Son financement est assuré par l'État, la commune ou l'établissement public chargé de la gestion de la réserve sanitaire en fonction du type de bénévolat concerné.

## Annexe 4: Les trois niveaux du CEP

Le CEP est organisé autour de trois niveaux de service distincts, pouvant mobiliser chacun l'ensemble des prestations et des services disponibles.

Le niveau 1 du CEP est un « *accueil individualisé [...] réalisé dans les conditions communes à l'ensemble des membres du service public régional de l'orientation* ». Les opérateurs doivent fournir un ensemble d'information sur les emplois et formations disponibles et « *aider le bénéficiaire à se repérer dans le paysage des informations, des services et des outils disponibles [...] à découvrir un ou plusieurs environnements professionnels et/ou métier et à acquérir une méthode d'analyse de l'information* ».

Cet accueil individualisé doit permettre au bénéficiaire « *d'analyser sa situation professionnelle, de décider de la poursuite ou non de ses démarches et d'identifier les acteurs susceptibles de l'y aider* » et donc « *la structure la mieux à même de lui offrir le service adapté à son besoin* », la poursuite de la démarche pouvant être soit « *un conseil personnalisé* » à l'élaboration de son projet professionnel (niveau 2 du CEP) soit un « *accompagnement personnalisé à la mise en œuvre du projet* » (niveau 3 du CEP), lorsque le bénéficiaire a déjà élaboré un projet professionnel.

Les niveaux 2 et 3 consistent donc en un « *processus d'appui à l'élaboration et à la concrétisation des projets personnels d'évolution professionnelle des actifs* ». Une fois le projet et la stratégie formalisés (niveau 2), le bénéficiaire peut être accompagné dans la mise en œuvre de ce projet (niveau 3), en facilitant le recours à l'ensemble des prestations, services et formations nécessaires à la réalisation de ce projet. Lorsque la réalisation du projet professionnel nécessite la mobilisation d'autres acteurs, que ce soit pour le financement ou l'aménagement d'une prestation ou d'une formation, le conseiller effectue les démarches pour permettre la réalisation et l'adaptation de ces formations et prestations conformément aux besoins du bénéficiaire et de son projet professionnel.

Extrait : CNEFOP - L'évaluation du CEP : questions évaluatives et modalités d'organisation de l'évaluation

# REMERCIEMENTS

---

L'Institut Montaigne souhaite remercier tout particulièrement **Leïla Ferrali**, pour sa contribution à ce travail en tant que chargée d'études, spécialiste des politiques d'éducation et de formation professionnelle, auprès de l'Institut.

# LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

---

- Espace : l'Europe contre-attaque ? (décembre 2017)
- Justice : faites entrer le numérique (novembre 2017)
- Apprentissage : les trois clés d'une véritable transformation (octobre 2017)
- Prêts pour l'Afrique d'aujourd'hui ? (septembre 2017)
- Nouveau monde arabe, nouvelle « politique arabe » pour la France (août 2017)
- Enseignement supérieur et numérique : connectez-vous ! (juin 2017)
- Syrie : en finir avec une guerre sans fin (juin 2017)
- Énergie : priorité au climat ! (juin 2017)
- Quelle place pour la voiture demain ? (mai 2017)
- Sécurité nationale : quels moyens pour quelles priorités ? (avril 2017)
- Tourisme en France : cliquez ici pour rafraîchir (mars 2017)
- L'Europe dont nous avons besoin (mars 2017)
- Dernière chance pour le paritarisme de gestion (mars 2017)
- L'impossible État actionnaire ? (janvier 2017)
- Un capital emploi formation pour tous (janvier 2017)
- Économie circulaire, réconcilier croissance et environnement (novembre 2016)
- Traité transatlantique : pourquoi persévérer (octobre 2016)
- Un islam français est possible (septembre 2016)
- Refonder la sécurité nationale (septembre 2016)
- Bremain ou Brexit : Europe, prépare ton avenir ! (juin 2016)
- Réanimer le système de santé - Propositions pour 2017 (juin 2016)
- Nucléaire : l'heure des choix (juin 2016)
- Un autre droit du travail est possible (mai 2016)
- Les primaires pour les Nuls (avril 2016)
- Le numérique pour réussir dès l'école primaire (mars 2016)
- Retraites : pour une réforme durable (février 2016)
- Décentralisation : sortons de la confusion / Repenser l'action publique dans les territoires (janvier 2016)
- Terreur dans l'Hexagone (décembre 2015)
- Climat et entreprises : de la mobilisation à l'action / Sept propositions pour préparer l'après-COP21 (novembre 2015)
- Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité (octobre 2015)
- Pour en finir avec le chômage (septembre 2015)
- Sauver le dialogue social (septembre 2015)
- Politique du logement : faire sauter les verrous (juillet 2015)
- Faire du bien vieillir un projet de société (juin 2015)
- Dépense publique : le temps de l'action (mai 2015)
- Apprentissage : un vaccin contre le chômage des jeunes (mai 2015)
- Big Data et objets connectés. Faire de la France un champion de la révolution numérique (avril 2015)



- Université : pour une nouvelle ambition (avril 2015)
- Rallumer la télévision : 10 propositions pour faire rayonner l'audiovisuel français (février 2015)
- Marché du travail : la grande fracture (février 2015)
- Concilier efficacité économique et démocratie : l'exemple mutualiste (décembre 2014)
- Résidences Seniors : une alternative à développer (décembre 2014)
- Business schools : rester des champions dans la compétition internationale (novembre 2014)
- Prévention des maladies psychiatriques : pour en finir avec le retard français (octobre 2014)
- Temps de travail : mettre fin aux blocages (octobre 2014)
- Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier (septembre 2014)
- Dix ans de politiques de diversité : quel bilan ? (septembre 2014)
- Et la confiance, bordel ? (août 2014)
- Gaz de schiste : comment avancer (juillet 2014)
- Pour une véritable politique publique du renseignement (juillet 2014)
- Rester le leader mondial du tourisme, un enjeu vital pour la France (juin 2014)
- 1 151 milliards d'euros de dépenses publiques : quels résultats ? (février 2014)
- Comment renforcer l'Europe politique (janvier 2014)
- Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance-chômage (décembre 2013)
- Santé : faire le pari de l'innovation (décembre 2013)
- Afrique-France : mettre en œuvre le co-développement Contribution au XXVI<sup>e</sup> sommet Afrique-France (décembre 2013)
- Chômage : inverser la courbe (octobre 2013)
- Mettre la fiscalité au service de la croissance (septembre 2013)
- Vive le long terme ! Les entreprises familiales au service de la croissance et de l'emploi (septembre 2013)
- Habitat : pour une transition énergétique ambitieuse (septembre 2013)
- Commerce extérieur : refuser le déclin Propositions pour renforcer notre présence dans les échanges internationaux (juillet 2013)
- Pour des logements sobres en consommation d'énergie (juillet 2013)
- 10 propositions pour refonder le patronat (juin 2013)
- Accés aux soins : en finir avec la fracture territoriale (mai 2013)
- Nouvelle réglementation européenne des agences de notation : quels bénéfices attendre ? (avril 2013)
- Remettre la formation professionnelle au service de l'emploi et de la compétitivité (mars 2013)

- Faire vivre la promesse laïque (mars 2013)
- Pour un « New Deal » numérique (février 2013)
- Intérêt général : que peut l'entreprise ? (janvier 2013)
- Redonner sens et efficacité à la dépense publique  
15 propositions pour 60 milliards d'économies (décembre 2012)
- Les juges et l'économie : une défiance française ? (décembre 2012)
- Restaurer la compétitivité de l'économie française (novembre 2012)
- Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité (novembre 2012)
- Réformer la mise en examen Un impératif pour renforcer l'État de droit  
(novembre 2012)
- Transport de voyageurs : comment réformer un modèle à bout de souffle ?  
(novembre 2012)
- Comment concilier régulation financière et croissance :  
20 propositions (novembre 2012)
- Taxe professionnelle et finances locales : premier pas vers une réforme globale ?  
(septembre 2012)
- Remettre la notation financière à sa juste place (juillet 2012)
- Réformer par temps de crise (mai 2012)
- Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française (avril 2012)
- Vademecum 2007 – 2012 : Objectif Croissance (mars 2012)
- Financement des entreprises : propositions pour la présidentielle (mars 2012)
- Une fiscalité au service de la « social compétitivité » (mars 2012)
- La France au miroir de l'Italie (février 2012)
- Pour des réseaux électriques intelligents (février 2012)
- Un CDI pour tous (novembre 2011)
- Repenser la politique familiale (octobre 2011)
- Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties  
(octobre 2011)
- Banlieue de la République (septembre 2011)
- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME (juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)
- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation (février 2011)
- « Vous avez le droit de garder le silence... »  
Comment réformer la garde à vue (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon ?  
Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis  
(novembre 2010)
- 15 propositions pour l'emploi des jeunes et des seniors  
(septembre 2010)
- Afrique - France. Réinventer le co-développement (juin 2010)
- Vaincre l'échec à l'école primaire (avril 2010)
- Pour un Eurobond. Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise  
(février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang ? (mai 2009)
- Mesurer la qualité des soins (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité (janvier 2009)

- Engager le citoyen dans la vie associative (novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile (septembre 2008)
- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir ? (juillet 2008)
- HLM, parc privé  
Deux pistes pour que tous aient un toit (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)
- Après le Japon, la France...  
Faire du vieillissement un moteur de croissance (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam... Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ? (septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets  
Comment ressusciter un système public de santé (juin 2007)
- Vademecum 2007-2012  
Moderniser la France (mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus  
Pour un service civique universel européen (avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ? (mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale (octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information (août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité (juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...  
Comment financer la protection sociale (mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise (février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment (décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique (novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs (juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques (février 2005)
- Les oubliés de l'égalité des chances (janvier 2004 - Réédition septembre 2005)

Pour les publications antérieures se référer à notre site internet :  
**[www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)**

# INSTITUT MONTAIGNE



ABB  
ACCURACY  
ADIT  
AIR FRANCE-KLM  
AIRBUS GROUP  
ALLEN & OVERY  
ALLIANZ  
ALVAREZ & MARSAL FRANCE  
ARCHERY STRATEGY CONSULTING  
ARCHIMED  
ARDIAN  
A.T. KEARNEY  
AUGUST DEBOUZY  
AXA  
BAKER & MCKENZIE  
BANK OF AMERICA MERRILL LYNCH  
BEARINGPOINT  
BNI FRANCE ET BELGIQUE  
BNP PARIBAS  
BOLLORE  
BOUYGUES  
BPCE  
BRED BANQUE POPULAIRE  
BRUNSWICK  
CAISSE DES DÉPÔTS  
CAPGEMINI  
CARBONNIER LAMAZE RASLE & ASSOCIÉS  
CAREIT  
CARREFOUR  
CASINO  
CGI FRANCE  
CHAÎNE THERMALE DU SOLEIL  
CIS  
CISCO SYSTEMS FRANCE  
CNP ASSURANCES  
COHEN AMIR-ASLANI  
COMPAGNIE PLASTIC OMNIUM  
CONSEIL SUPÉRIEUR DU NOTARIAT  
CRÉDIT AGRICOLE  
CRÉDIT FONCIER DE FRANCE  
D'ANGELIN & CO LTD  
DAVIS POLK & WARDWELL  
DENTSU AEGIS NETWORK  
DE PARDIEU BROCAS MAFFEI  
DEVELOPMENT INSTITUTE INTERNATIONAL - DII  
EDF  
ELSAN  
ENGIE  
EQUANCY  
EURAZEO  
EUROSTAR  
FONCIÈRE INEA  
GAILLARD PARTNERS  
GRAS SAVOYE  
GROUPAMA  
GROUPE EDMOND DE ROTHSCHILD  
GROUPE M6  
GROUPE ORANGE  
HAMEUR ET CIE  
HENNER  
HSBC FRANCE  
IBM FRANCE  
IFPASS  
ING BANK FRANCE  
INSEEC  
INTERNATIONAL SOS

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

# INSTITUT MONTAIGNE



IONIS EDUCATION GROUP  
ISRP  
JALMA  
JEANTET ASSOCIÉS  
KANTAR  
KPMG S.A.  
LA BANQUE POSTALE  
LA PARISIENNE ASSURANCES  
LAZARD FRÈRES  
LINEDATA SERVICES  
LIR  
LIVANOVA  
LVMH - MOÛT-HENNESSY - LOUIS VUITTON  
MACSF  
MALAKOFF MÉDÉRIC  
MAZARS  
MCKINSEY & COMPANY FRANCE  
MÉDIA-PARTICIPATIONS  
MERCER  
MERIDIAM  
MICHELIN  
MICROSOFT FRANCE  
NESTLÉ  
OBEA  
PAI PARTNERS  
PIERRE & VACANCES  
PRICEWATERHOUSECOOPERS  
RADIALL  
RAISE  
RAMSAY GÉNÉRALE DE SANTÉ  
RANDSTAD  
RATP  
REDEX  
RENAULT  
REXEL  
RICOL, LASTEYRIE CORPORATE FINANCE  
ROCHE  
ROLAND BERGER  
ROTHSCHILD & CIE  
SANOFI  
SANTECLAIR  
SCHNEIDER ELECTRIC  
SERVIER  
SIA PARTNERS  
SIACI SAINT HONORÉ  
SIER CONSTRUCTEUR  
SNCF  
SNCF RÉSEAU  
SODEXO  
SOLVAY  
STALLERGENES  
SUEZ  
TECNET PARTICIPATIONS SARL  
THE BOSTON CONSULTING GROUP  
TIGF  
TILDER  
TOTAL  
UBS  
VEOLIA  
VINCI  
VIVENDI  
VOYAGEURS DU MONDE  
WAVESTONE  
WENDEL  
WILLIS TOWERS WATSON  
WORDAPPEAL

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE



# INSTITUT MONTAIGNE



## COMITÉ DIRECTEUR

### PRÉSIDENT

**Henri de Castries**

### VICE-PRÉSIDENTS

**David Azéma**

**Jean-Dominique Senard** Président, Michelin

**Emmanuelle Barbara** *Managing Partner*, August & Debouzy

**Nicolas Baverez** Avocat, Gibson Dunn & Crutcher

**Marguerite Bérard-Andrieu** Responsable des activités de la banque de détail en France, BNP Paribas

**Jean-Pierre Clamadieu** Président du Comité exécutif, Solvay

**Olivier Duhamel** Professeur émérite des Universités, Sciences Po

**Mireille Faugère** Conseiller Maître, Cour des comptes

**Christian Forestier** Ancien recteur

**Marwan Lahoud** Directeur général délégué, Airbus Group

**Natalie Rastoin** Directrice générale, Ogilvy France

**René Ricol** Associé fondateur, Ricol Lasteyrie Corporate Finance

**Arnaud Vaissié** Co-fondateur et Président-directeur général, International SOS

**Philippe Wahl** Président-directeur général, Groupe La Poste

### PRÉSIDENT D'HONNEUR

**Claude Bébéar** Fondateur et Président d'honneur, AXA

## CONSEIL D'ORIENTATION

### PRÉSIDENT

**Ezra Suleiman** Professeur, Princeton University

**Benoît d'Angelin** Président, Ondra Partners

**Frank Bournois** Directeur général, ESCP Europe

**Pierre Cahuc** Professeur d'économie, École Polytechnique

**Loraine Donnedieu de Vabres** Avocate, associée gérante, Jeantet et Associés

**Pierre Godé** ancien vice-Président, Groupe LVMH

**Michel Godet** Professeur, CNAM

**Françoise Holder** Administratrice, Groupe Holder

**Philippe Josse** Conseiller d'État

**Marianne Laigneau** Directrice des ressources humaines, Groupe EDF

**Sophie Pedder** Chef du Bureau de Paris, *The Economist*

**Hélène Rey** Professeur d'économie, London Business School

**Laurent Bigorgne** Directeur

# INSTITUT MONTAIGNE



IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

## Réforme de la formation professionnelle : allons jusqu'au bout !

Malgré les multiples réformes engagées ces quinze dernières années, notre système de formation professionnelle est défaillant : l'accès à la formation demeure inégal, le mode de financement complexe, l'évaluation de sa performance inexistante et les opportunités offertes par la digitalisation inexploitées. Pourtant, la formation professionnelle constitue l'une des clés pour résoudre les problèmes économiques et sociaux de notre pays.

Une réforme en profondeur est donc nécessaire. Elle doit permettre d'aller au bout de la logique d'individualisation, nécessaire au bon fonctionnement de notre système de formation professionnelle.

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine  
notre actualité en vous abonnant  
à notre newsletter sur :  
[www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)

Institut Montaigne

59, rue La Boétie - 75008 Paris

Tél. +33 (0)1 53 89 05 60 - Fax +33 (0)1 53 89 05 61

[www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org) - [www.desideespourdemain.fr](http://www.desideespourdemain.fr)

10 €

ISSN 1771-6756

Janvier 2018