

INSTITUT
MONTAIGNE

The background of the lower half of the cover is a photograph of several hands in business attire writing on documents. The entire image is overlaid with a semi-transparent green filter. The text is white and positioned on the left side of the image.

Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties

Pierre CAHUC, Marc FERRACCI,
André ZYLBERBERG

ÉTUDE OCTOBRE 2011

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 trois axes de recherche :

Cohésion sociale

Mobilité sociale, intégration des minorités, légitimité des élites...

Modernisation de l'action publique

Réforme de l'État, éducation, système de santé...

Stratégie économique et européenne

Compétitivité, spécialisation industrielle, régulation...

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.

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

INSTITUT
MONTAIGNE



À PROPOS DES AUTEURS

Pierre Cahuc est professeur à l'École polytechnique et directeur du laboratoire de macroéconomie du CREST, **Marc Ferracci** est maître de conférences à l'université Paris-Est Marne-la-Vallée et membre du CREST, **André Zylberberg** est directeur de recherche au CNRS et membre du Centre d'économie de la Sorbonne (CES) et de l'École d'économie de Paris.

La formation professionnelle des adultes : pour en finir avec les réformes inabouties

par Pierre Cahuc, Marc Ferracci,
André Zylberberg

SOMMAIRE

Avant-propos	5
Introduction	7
Chapitre I Que peut-on attendre de la formation professionnelle ?	11
Chapitre II Pourquoi et comment les pouvoirs publics doivent intervenir ?	15
Chapitre III Le système français de formation professionnelle : des dysfonctionnements générés et entretenus par l'obligation légale de financement	19
Une obligation qui nuit à l'efficacité de la dépense de formation.....	19
La faible responsabilisation des salariés français vis-à-vis de leur formation	22
L'« OPCAcité » des circuits de financement	24
Des frais de gestion au financement du paritarisme	26
L'abondance de biens nuit : une offre de formation pléthorique, une certification insuffisante	29
La loi du 24 novembre 2009 : une réforme en trompe-l'œil	31
Chapitre IV Les systèmes étrangers : incitations et certification	35
Incitations pour les entreprises et pour les salariés	35
Normes, certifications, évaluations	38
Quatre propositions pour réformer la formation professionnelle	41
Annexe	47

AVANT-PROPOS

Chaque année, 150 000 jeunes quittent notre système éducatif sans qualification ni diplôme. Cette situation intolérable handicape fortement la compétitivité de notre pays. À quoi bon se réjouir d'avoir la plus forte natalité d'Europe si 20 % des enfants à la sortie de l'école primaire ne maîtrisent pas les compétences de base en lecture, écriture et calcul ?

Avec un tel échec scolaire, la France ne peut se permettre d'offrir à ses adultes un système de formation professionnelle de mauvaise qualité. Cette situation a pu évoluer dans la période récente, mais malgré plusieurs réformes, le système reste d'une efficacité très discutable pour ceux qui en ont le plus besoin. Depuis bientôt dix ans, l'Institut Montaigne formule des propositions pour en faire un outil de développement des compétences et d'employabilité¹.

Les actifs sont faiblement impliqués dans le système de formation continue et peu conscients de son intérêt. Trop peu d'entreprises en ont une gestion stratégique et nombreuses sont celles qui n'y voient qu'une obligation de payer. Les 27 milliards d'euros dépensés chaque année pour la formation professionnelle profitent avant tout aux plus diplômés, aux salariés de moins de 50 ans et à ceux des grandes entreprises. De plus, la plupart des formations dispensées sont courtes et non diplômantes, et leur impact n'est que très faiblement évalué. Dès lors, comment s'étonner de la faible valorisation de la formation professionnelle, perçue au mieux comme une voie de rattrapage, alors qu'on devrait la considérer comme une voie d'excellence, un levier de croissance et de compétitivité pour notre pays ?

Ces médiocres résultats s'expliquent en grande partie par le financement peu transparent qui entoure notre système de formation professionnelle. Chaque année, la France y consacre 1,5 % de son PIB et la récolte des obligations légales des entreprises et des administrations représente une masse financière considérable puisque près de 6 milliards d'euros en 2009 ont transité par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Si ces derniers ont au final peu d'utilité pour les salariés les moins qualifiés, ils en ont beaucoup pour les appareils syndicaux représentant les employeurs et les employés... Le financement de la vie syndicale par ces voies détournées a des effets dévastateurs sur la démocratie sociale. De telles pratiques ne vont pas dans le sens d'une amélioration du dialogue social en France et cette situation décourage le

¹ Rapport de l'Institut Montaigne, *De « la formation tout au long de la vie » à l'employabilité*, 2003 ; Note de l'Institut Montaigne, *Financement de la formation professionnelle continue : pourquoi il faut tout changer*, 2008.

recrutement d'adhérents en favorisant un syndicalisme d'appareil. L'exemple allemand nous a pourtant prouvé qu'un dialogue social de qualité est source de performance et de compétitivité pour l'entreprise. Il est temps d'en finir avec l'utilisation des fonds de la formation professionnelle au profit des appareils syndicaux, du patronat comme des salariés, et de renforcer la concurrence en matière de collecte de fonds auprès des entreprises.

La formation est un levier essentiel pour renforcer la compétitivité de notre pays et favoriser la mobilité des travailleurs. Quatre axes doivent guider la réforme de notre système : continuité entre formation initiale et formation professionnelle ; responsabilité des entreprises comme des salariés ; évaluation et certification des formations et transparence financière. Fort de ce constat, cette étude formule quatre propositions concrètes :

- remplacer progressivement le système « former ou payer » par un système de subventions à travers notamment des déductions fiscales ;
- instituer un « chèque-formation » pour les chômeurs ;
- transférer aux URSSAF la collecte de la cotisation spécifique ;
- évaluer et certifier les formations.

Henri Lachmann
Vice-président de l'Institut Montaigne

INTRODUCTION

L'accès de tout citoyen à la formation professionnelle est inscrit dans les textes fondateurs de la République française. Ainsi, dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel renvoie celui de la Constitution du 4 octobre 1958, on peut lire que « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture ». L'importance qu'attachent notre pays, et surtout nos hommes politiques et les partenaires sociaux à la formation professionnelle n'a fait que grandir avec le temps. Celle-ci a fini par acquérir un statut de médecine universelle permettant à la fois d'insérer systématiquement dans le monde du travail les personnes qui en sont le plus éloignées et d'offrir des perspectives de promotion sociale à tous les salariés.

En France, la véritable naissance de la formation professionnelle moderne date de la loi du 16 juillet 1971, initiée par Jacques Delors, alors conseiller pour les affaires sociales et culturelles du Premier ministre Jacques Chaban-Delmas. Elle faisait obligation aux employeurs de consacrer chaque année 0,8 % de leur masse salariale à des actions de formation professionnelle. Depuis lors, le système a accumulé d'innombrables dispositifs sans aucune évaluation de leur efficacité. Des rapports émanant du Sénat, de la Cour des comptes ou du monde académique dénoncent régulièrement et unanimement ses dysfonctionnements². Ils soulignent qu'à travers des règles d'une complexité inimaginable, la formation professionnelle fait vivre un grand nombre de prestataires dont la qualité reste souvent à démontrer³. Surtout, le système s'avère profondément inégalitaire et d'une efficacité quasi-nulle pour ceux qui en ont le plus besoin. La multiplicité des acteurs (État, régions, branches professionnelles, service public de l'emploi) est ici en cause : elle se traduit par une absence de pilotage, et par une gouvernance défailante. Les défauts du système d'éducation initiale contribuent également à entretenir les difficultés de l'appareil de formation des adultes. Mais si ce dernier n'a pas fait l'objet de réformes sérieuses jusqu'à présent, c'est qu'il a en réalité une fonction importante : le financement du

² Ainsi, le rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales : *La gestion financière des organismes collecteurs paritaires agréés et du fonds unique de péréquation*, soulignait en 2009 que « le système dans son ensemble ne fonctionne pas. Il ne respecte pas les textes et ne s'avère ni fiable ni viable. Il n'est ni régulé, ni contrôlé » (page 1) ou encore (page 23) que « le dispositif d'encadrement des frais de gestion des OPCA est largement contournable et contourné ». La Cour des comptes souligne, dans son rapport *La formation professionnelle tout au long de la vie*, publié en 2008, que dans le contexte « d'aisance financière, ou tout au moins de pression modérée sur les coûts de gestion administrative, il n'est pas étonnant de constater certaines dérives : "dépenses de personnel trop généreuses", rémunérations et indemnités "confortables", coûts informatiques mal maîtrisés ».

³ Note de l'Institut Montaigne, *Financement de la formation professionnelle continue, pourquoi il faut tout changer*, op. cit., juin 2008.

paritarisme, à travers la mutualisation d'une partie des sommes consacrées par les entreprises à la formation. Certes, les entreprises privées n'ont pas l'apanage des dépenses de formation professionnelle. La dépense totale de la Nation comprend également les dépenses de l'État, des régions et autres collectivités territoriales, des ménages et de l'Unedic. En 2008, on aboutit ainsi à une somme globale de 29,7 milliards d'euros, dont 42 % à la charge des entreprises, qui sont ainsi le premier financeur de la formation professionnelle. Compte tenu de l'ampleur du sujet, ce rapport s'intéresse en priorité aux entreprises, mais il serait évidemment souhaitable de soumettre les dépenses de formation des administrations publiques à la même analyse critique.

Le financement du paritarisme est la conséquence de l'injonction faite à toute entreprise privée de dépenser chaque année une fraction de sa masse salariale dans des actions de formation professionnelle. Les entreprises qui décident de ne pas se soumettre à cette obligation légale⁴, peuvent à la place acquitter une taxe d'un même montant. En pratique, une fraction importante de l'obligation légale – la totalité pour les entreprises de moins de 10 salariés – doit être versée à des structures gérées par les partenaires sociaux, les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Dans cette étude, nous montrons que ce système nuit à l'efficacité de la dépense, et qu'il ne permet en rien de réduire les inégalités d'accès à la formation. La récolte des obligations légales représente une masse financière considérable. En 2008, derniers chiffres connus, les sommes gérées par les OPCA ont atteint 6,2 milliards d'euros, alors que les entreprises privées ont dépensé près de 12,6 milliards d'euros pour leurs actions de formation professionnelle⁵. Près de la moitié du financement de la formation professionnelle des entreprises privées transite donc par les OPCA. En théorie, un OPCA s'apparente à une mutuelle « d'assurance formation » qui devrait redistribuer les fonds récoltés vers ceux qui en ont le plus besoin, à savoir les salariés peu ou pas qualifiés. Mais ces derniers auraient besoin de formations longues et coûteuses qui sont rarement mises en œuvre, si bien qu'en pratique, la mutualisation fonctionne en sens inverse : les cotisations des petites entreprises, majoritairement composées de personnels faiblement qualifiés, contribuent à financer la formation du personnel déjà fortement qualifié des grandes entreprises.

Si les OPCA ont peu d'utilité pour les salariés les moins qualifiés, ils en ont

⁴ Qui est aujourd'hui de 1,6 % de la masse salariale pour les entreprises ayant au moins 20 salariés ; 1,05 % de 10 à 19 salariés ; 0,55 % pour les entreprises de moins de 10 salariés.

⁵ Delort A., *La dépense nationale pour la formation professionnelle et l'apprentissage en 2008*, Dares Analyses, novembre 2010.

beaucoup pour les appareils syndicaux représentant les employeurs et les employés. De par la loi, ces organisations ont en charge la gestion des OPCA, et la loi les autorise à récupérer 1,5 % du total des fonds prélevés auprès des entreprises. Avec une collecte de près de 6 milliards d'euros, les partenaires sociaux disposent ainsi potentiellement d'environ 90 millions d'euros par an qui servent à faire fonctionner leurs organisations. De plus, pour gérer les OPCA, les organisations syndicales d'employeurs et de salariés font appel à des personnes issues de leurs rangs et qui, *de facto*, se transforment en permanents ou semi-permanents de ces organisations. Les militants syndicaux logés dans les OPCA représentent ainsi une fraction importante des effectifs dont disposent les structures syndicales.

Le financement de la vie syndicale par ces voies détournées et le plus souvent opaques a des effets dévastateurs sur la démocratie sociale. Dans une interview donnée le 27 mars 2008 au magazine Challenges, François Chérèque a pointé que la présence des syndicats dans la gestion des OPCA accréditait l'idée que « les syndicats se servent de ces organismes pour financer leurs frais de structure » et il a ajouté « il faut en sortir ». Visiblement, c'est aussi l'opinion de Nicolas Sarkozy qui, dans un discours prononcé le 18 septembre 2007, peu de temps après son investiture, a déclaré : « Je sais bien que le débat sur la formation professionnelle pourrait achopper sur la question du financement du paritarisme. C'est une vraie question, mais je ne veux plus que ce soit un frein à la réforme. Aux partenaires sociaux, je veux dire que je suis prêt à discuter aussi, et sans tabou, du financement du paritarisme en même temps que nous discuterons de la formation professionnelle ». En réalité, comme nous le verrons, ces promesses sont restées lettre morte.

Cette étude a pour objet de présenter, sans tabou, l'état actuel de la formation professionnelle en France et d'avancer des propositions pour l'améliorer. Nous commençons par rappeler que la formation professionnelle n'est pas une solution miracle. Certes, elle permet à certains d'améliorer leurs perspectives professionnelles. Mais elle est coûteuse et son efficacité est souvent très limitée, voire quelquefois négative. Nous montrons ensuite que l'organisation du système français est particulièrement inefficace. C'est le seul système au monde qui repose sur la logique « former ou payer » dont nous rappellerons les multiples effets pervers. Les systèmes étrangers mobilisent généralement des subventions et des crédits d'impôts dédiés au financement de formations labélisées. C'est cette direction que doit prendre le système français si l'on veut améliorer la formation professionnelle.

CHAPITRE I

QUE PEUT-ON ATTENDRE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ?

La formation professionnelle continue est souvent considérée comme le meilleur moyen d'améliorer les perspectives d'emploi et les parcours professionnels. Cette croyance imprègne en profondeur le système français de formation professionnelle. Malheureusement, les évaluations réalisées dans ce domaine montrent que tel n'est pas toujours le cas. Et loin s'en faut. De façon très générale, les travaux portant sur l'évaluation des rendements de l'éducation ou de la formation continue essaient de mettre en évidence un lien causal entre un investissement en formation et les revenus de son bénéficiaire. Le principe consiste à comparer les revenus de personnes dont les durées d'études ou de formation diffèrent.

L'identification d'une relation de cause à effet entre un investissement en formation et un surcroît de revenu est une tâche ardue, car les individus qui font les études les plus longues, ou qui suivent des formations, sont généralement ceux dont les qualités personnelles, en dehors de toute formation, les rendent plus efficaces dans les diverses tâches qu'ils accomplissent au cours de leur parcours professionnel. Ce sont en effet les personnes les plus productives, et qui ont fait le plus d'études, qui ont intérêt à investir le plus dans la formation professionnelle. De même, les entreprises ont intérêt à former les personnes potentiellement les plus efficaces. De fait, le taux d'accès à la formation professionnelle croît avec le niveau d'études initial dans tous les pays, et notamment en France. Il est donc difficile de savoir si les personnes qui font les études les plus longues ou suivent plus de formations ont des revenus plus élevés à cause de leurs qualités intrinsèques ou bien à cause des études ou des formations.

Il n'est donc pas surprenant que les méthodes qui en restent à l'estimation des corrélations entre formation et salaire pour évaluer les rendements de la formation professionnelle aboutissent généralement à des ordres de grandeur très élevés. Une étude réalisée à partir du Panel européen des ménages⁶ utilise cette approche pour estimer les rendements de la formation professionnelle dans 12 pays d'Europe sur

⁶ Bassanini A., Booth A., Brunello G., De Paola M., et Leuven E., (2005), « Workplace Training in Europe », *IZA Discussion Paper Series*, n° 1 640 (Tableau 4.2, page 127). Cette étude utilise aussi d'autres approches pour repérer des relations causales.

la période 1995-2001. Elle relève qu'en France, un stage de formation d'une durée moyenne de l'ordre de deux semaines est associé à un accroissement de salaire horaire de 7,2 %. Si ce résultat rendait réellement compte de l'effet de la formation professionnelle sur les salaires, il signifierait que vingt semaines de ce type de formation doubleraient en moyenne le salaire ! Tel n'est malheureusement pas le cas, car la mise en évidence d'une corrélation entre des périodes de formation professionnelle et des hausses de salaires ne peut en aucun cas s'interpréter comme une relation de causalité entre formation professionnelle et salaire. Ainsi, les travaux de Dominique Goux et Eric Maurin⁷ montrent que les salariés les plus productifs bénéficient souvent de promotions qui sont suivies de courts stages d'adaptation au nouveau poste et d'une hausse de salaire. Dans ce contexte, la formation et la hausse du salaire *suivent* chronologiquement la promotion et non l'inverse. Ce n'est pas une formation de courte durée qui permet d'accéder à une promotion et à un meilleur salaire. Lorsque ces phénomènes sont pris en considération, il apparaît qu'en moyenne, le supplément de salaire des employés bénéficiant des stages de formation professionnelle analysés par Goux et Maurin provient uniquement de leurs caractéristiques personnelles. **En d'autres termes, ce sont les salariés jugés les plus productifs, le plus souvent les cadres et ceux ayant déjà un haut niveau de formation initiale, qui suivent les stages de formation et qui obtiennent les plus fortes hausses de salaire liées à leur promotion.**

Les très nombreux travaux consacrés aux rendements de l'éducation ont néanmoins réussi à élaborer des méthodes pour identifier l'impact de l'éducation initiale et de la formation continue sur les revenus. Plusieurs centaines d'études nous permettent aujourd'hui d'avoir une idée assez précise du rendement de l'investissement éducatif. Elles nous enseignent qu'en général une année d'étude supplémentaire accroît le revenu annuel de son bénéficiaire dans une fourchette variant entre 5 % et 15 %. Cet apport est substantiel. Mais il faut souligner qu'il résulte d'une année d'études supplémentaire. Cela signifie que les formations courtes, de quelques semaines, ne peuvent avoir, sauf exception, qu'un impact très faible sur le devenir de leurs bénéficiaires. Certes, des formations courtes, mais parfaitement ciblées, peuvent être efficaces. Mais des formations de qualité médiocre, inadaptées, peuvent aussi stigmatiser leurs bénéficiaires, leur faire perdre du temps, ou les diriger dans des secteurs et métiers qui constituent des voies de garage. C'est parce qu'il est difficile de distinguer *a priori* les bonnes formations des mauvaises que leur rendement moyen est, somme toute, modéré. Les études empiriques montrent aussi qu'il est

⁷ "Returns to Firm-Provided Training : Evidence from French Worker-Firm matched Data", *Labour Economics*, vol. 7, pp. 1-19, 2000.

très difficile d'améliorer les perspectives des jeunes salariés adultes sans diplôme, victimes de l'échec scolaire. En effet, les rendements de la formation ne sont pas les mêmes pour toutes les catégories de salariés. **Les études empiriques menées dans de nombreux pays sur cette question s'accordent à considérer que les rendements de la formation sont significativement plus faibles pour les personnes les moins qualifiées⁸.**

La formation professionnelle des chômeurs obéit à une autre logique que celle des salariés. Les pouvoirs publics y jouent un rôle central en finançant, par le biais de subventions ou d'exonérations de charges sociales, des contrats dits « aidés », censés permettre à des demandeurs d'emploi particulièrement défavorisés de s'insérer dans le monde du travail. La plupart de ces contrats aidés comportent un volet formation professionnelle plus ou moins précisément explicité. Les régions, de nombreux ministères, les missions locales, diverses associations et Pôle Emploi, participent également à l'accompagnement des chômeurs. En fin de compte, une multitude d'acteurs interviennent dans l'accompagnement et la formation professionnelle des chômeurs sans que l'efficacité des innombrables dispositifs existants ne fasse généralement l'objet d'une évaluation. Pourtant, les expériences des pays étrangers nous enseignent que les actions de formation, en général de courte durée, dont bénéficient les chômeurs ont des effets très faibles, voire nuls, sur leurs possibilités de retour vers l'emploi⁹. Une étude menée en France à partir du fichier national des Assedic sur la période allant de 2001 à 2005 confirme ces conclusions. Elle montre qu'une formation de longue durée implique certes une plus longue durée du chômage mais rend l'emploi trouvé plus pérenne¹⁰. Pour les chômeurs peu qualifiés, seuls des programmes ciblés, longs et coûteux, tournés vers l'acquisition de savoirs professionnels certifiés, peuvent nettement améliorer leurs perspectives de carrière¹¹.

⁸ Par exemple, la contribution de Bassanini *et al.* (2005, *op. cit.* tableau 5.5, p. 149) montre que les travailleurs sans diplôme d'études secondaires ont des rendements de la formation professionnelle inférieurs aux autres. Ces résultats recourent les conclusions de James Heckman (2000) dans son article « Policies to Foster Human Capital », (*Research in Economics*, Mars, 3-56), qui souligne que les rendements nets de la formation sont faibles, voire négatifs, pour les adultes les moins qualifiés.

⁹ Pour plus de précisions sur l'évaluation des politiques publiques, on peut se reporter aux chapitres 7 et 8 de Pierre Cahuc et André Zylberberg, *Le chômage, fatalité ou nécessité ?* Flammarion, collection Champs, Paris, 2005.

¹⁰ Crépon B., Ferracci M. et Fougère D., *Training the unemployed in France : How does it affect unemployment duration and recurrence ?*, à paraître dans *Annales d'économie et de statistiques*.

¹¹ Sur l'efficacité des politiques d'éducation, on peut consulter le chapitre 7 de *Le chômage, fatalité ou nécessité ?* Champs, Flammarion, Paris, 2005, *op. cit.*

CHAPITRE II

POURQUOI ET COMMENT LES POUVOIRS PUBLICS DOIVENT INTERVENIR ?

A priori, l'investissement éducatif pourrait être totalement à la charge du bénéficiaire. Pourtant, dans tous les pays développés, l'État investit massivement dans les dépenses d'éducation. Ainsi, en France, les dépenses publiques pour l'éducation représentent 5,6 % du PIB en 2007 ; ce chiffre atteint 5,3 % aux États-Unis. Les dépenses publiques pour l'éducation sont partout nettement supérieures aux dépenses privées. Ces dernières représentent 0,5 % du PIB en France et 1,6 % aux États-Unis¹². L'intervention de l'État dans le domaine de l'éducation se justifie, en premier lieu, par un souci d'équité et une volonté de démocratisation. De nombreux ménages seraient incapables d'offrir une éducation de base à leurs enfants si l'enseignement était privé et payant puisqu'en France, en 2009, une année d'école maternelle a coûté 5 370 euros par enfant et une année d'école élémentaire 5 570 euros¹³. La gratuité de l'enseignement favorise l'égalité des chances.

L'intervention de l'État se justifie aussi par un motif d'efficacité économique. Un système éducatif purement privé, laissant au libre jeu de la concurrence le soin de coordonner les décisions en matière d'éducation et de formation, aboutirait vraisemblablement à une société sous-éduquée. La principale raison tient à la présence des *externalités* que génère l'éducation. Rappelons que la notion d'externalité recouvre des situations où un agent bénéficie (ou pâtit) des décisions prises par d'autres agents sans qu'il y ait de compensation financière pour les conséquences de ces décisions. Le plus souvent, l'éducation d'une personne entraîne des bénéfices de ce genre pour son entourage. Ainsi, l'éducation améliore la socialisation, ce qui se traduit notamment par un taux de délinquance plus faible pour les personnes les plus éduquées¹⁴. Le niveau d'éducation des mères exerce un impact positif sur la santé de leurs enfants,

¹² OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2010.

¹³ <http://www.education.gouv.fr/cid195/les-chiffres-cles.html>

¹⁴ L'étude de Lance Lochner et Enrico Moretti, "The Effect of Education on Criminal Activity: Evidence from Prison Inmates, Arrests and Self-Reports", (*American Economic Review*, 2004), portant sur les États-Unis sur la période 1960-1980, montre qu'avoir suivi des études au lycée accroît significativement les gains de l'éducation pour l'ensemble de la collectivité. Ces gains se situent dans une fourchette comprise entre 14 % et 26 % des gains privés (correspondant aux suppléments de salaires) obtenus grâce à l'éducation.

même dans les pays riches¹⁵. En outre, la transmission de savoir-faire par de simples discussions ou par l'observation contribue à l'efficacité sociale de l'éducation. Les performances d'un élève sont généralement influencées par le niveau moyen des performances des autres élèves appartenant au même établissement¹⁶. De même, la productivité de chaque travailleur dépend du savoir-faire de ses collègues¹⁷. En règle générale, la formation individuelle a des conséquences sociales qui ne sont pas nécessairement valorisées sur un marché. Par ailleurs, les bénéficiaires de la formation sont socialisés par l'impôt, puisqu'une partie des gains salariaux obtenus grâce à la formation est taxée et redistribuée. Ainsi, les rendements collectifs de l'éducation sont supérieurs aux rendements privés et les décisions individuelles conduisent à un niveau de formation trop faible. Il y a donc de bonnes raisons justifiant l'intervention de l'État en matière d'éducation. Mais rien ne nous dit que les pouvoirs publics interviennent systématiquement à bon escient et de façon efficace. Il est donc essentiel d'évaluer l'impact des interventions publiques afin d'apprécier les circonstances dans lesquelles elles sont souhaitables et, le cas échéant, les modalités qu'elles doivent revêtir en prenant en compte les enseignements des travaux sur la formation professionnelle, résumés dans l'encadré 1.

Les principaux enseignements des travaux sur la formation professionnelle :

- 1.** Le taux d'accès à la formation professionnelle croît avec le niveau de formation initiale. Il diminue aussi avec l'âge à partir de la quarantaine¹⁸.
- 2.** La formation professionnelle continue améliore le plus souvent le niveau des salaires et les perspectives d'emploi des bénéficiaires, mais cette amélioration est, en moyenne, d'ampleur modérée¹⁹.

¹⁵ Currie J. et Moretti E., "Mother's Education and the Intergenerational Transmission of Human Capital: Evidence from College Openings and Longitudinal Data", *Quarterly Journal of Economics*, 2003, Vol. 118, N° 4, pp. 1495-1532.

¹⁶ Hanushek E. Kain J., Markman J. et Rivkin S. "Does peer ability affect student achievement?", *Journal of Applied Econometrics*, 2003, vol. 18(5), pp. 527-544.

¹⁷ Par exemple, de nombreuses études portant sur l'industrie navale aux États-Unis lors de la Deuxième Guerre mondiale ont montré que ce type d'externalité a contribué significativement à l'accroissement de la productivité du travail dans cette industrie durant cette période. Voir l'article de Rebecca Thornton et Peter Thompson, "Learning from Experience and Learning from Others : An Exploration of Learning and Spillovers in Wartime Shipbuilding", *American Economic Review*, vol 91, 2001, pp. 1350-1368.

¹⁸ Se reporter, entre autres sources, à l'étude comparative de Bassanini *et al.* (2005), *op. cit.*

¹⁹ La revue de littérature réalisée par E. Leuven permet d'étayer ce constat: "The economics of private-sector training : a review of the literature", *Journal of Economic Surveys*, 19(1), 2005, pp. 91-111.

3. Les rendements de la formation professionnelle augmentent avec le niveau de la formation initiale²⁰.
4. En général, les stages de formation professionnelle, habituellement de courte durée, ne permettent pas d'accroître significativement et durablement les salaires et/ou l'insertion dans l'emploi des adultes les moins qualifiés. Des programmes ciblés, longs et coûteux peuvent en revanche améliorer significativement les perspectives d'emploi et de salaire des adultes les moins qualifiés²¹.
5. La formation professionnelle procure des gains essentiellement privés, qui profitent aux salariés ou aux entreprises au sein desquelles une partie des effectifs suivent des formations. Les gains privés sont néanmoins inférieurs aux gains collectifs. Les rares études disponibles suggèrent que la formation professionnelle produit des externalités positives qui s'ajoutent aux gains privés, mais dont l'ampleur serait nettement inférieure à ces gains privés²². En outre, les impôts créent des distorsions qui réduisent le rendement privé de la formation et accentuent son rendement collectif.

²⁰ A l'appui de cette idée, l'étude de Cavaco S., Fougère D. et Pouget J. : « Conventions de conversion et retour à l'emploi », *Économie et Prévision*, 2004, pp. 93-111, évalue par exemple le dispositif des conventions de conversion, qui fournit aux chômeurs licenciés pour motif économique des prestations destinées à favoriser leur reclassement, au rang desquelles figurent des actions de formation. En moyenne, le dispositif accroît la probabilité d'emploi de 8 points, mais cet effet est sensiblement plus fort pour les chômeurs les plus qualifiés et les plus diplômés.

²¹ C'est notamment la conclusion de l'évaluation de Lechner M., Miquel R. et Wunsch C. : « Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany », à paraître dans le *Journal of the European Economic Association*.

²² Voir l'article de R. Thornton et P. Thompson, 2001, *op.cit.*

CHAPITRE III

LE SYSTÈME FRANÇAIS DE FORMATION PROFESSIONNELLE : DES DYSFONCTIONNEMENTS GÉNÉRÉS ET ENTRETENUS PAR L'OBLIGATION LÉGALE DE FINANCEMENT

Le système français de formation professionnelle présente de nombreux défauts, qui ont été récemment soulignés dans des rapports émanant aussi bien du monde académique que du Sénat, de l'Assemblée nationale ou de la Cour des comptes. Ce n'est pas faute d'avoir cherché à réformer la formation professionnelle, tant les lois visant à faire évoluer ce système ont été nombreuses au cours des quarante dernières années. Pourtant, aucune de ces inflexions législatives n'est parvenue à remédier aux défauts essentiels d'un ensemble tour à tour dénoncé comme complexe, opaque et inefficace. La complexité du système constitue d'ailleurs un frein objectif à sa réforme, tant il apparaît délicat d'identifier, parmi la multitude d'acteurs et de dispositifs enchevêtrés, les leviers d'une action qui permettrait d'améliorer l'efficacité de la dépense de formation et de remédier aux inégalités d'accès entre les différents publics.

Pourtant, il existe un élément spécifique au système de formation professionnelle français, qui explique nombre de ses dysfonctionnements. Il s'agit de l'obligation de dépenser faite aux entreprises depuis la loi de juin 1971. Cette obligation atteint désormais 1,6 % de la masse salariale pour les entreprises de plus de 20 salariés, et n'est nullement remise en cause par la loi du 24 novembre 2009, soit la dernière « réforme » du système en date. Dans ce chapitre, nous résumons les grands traits du système de formation français à la lumière de cette caractéristique essentielle.

UNE OBLIGATION QUI NUIT À L'EFFICACITÉ DE LA DÉPENSE DE FORMATION

Dans le système français, les entreprises privées sont obligées de « former ou payer ». Cela signifie que chaque entreprise doit dépenser chaque année une fraction de

sa masse salariale appelée « obligation légale »²³ dans des actions de formation professionnelle et, si elle ne le fait pas, elle doit acquitter une taxe. Rien n'empêche évidemment les entreprises de dépenser plus que l'obligation légale, ce que font en général les entreprises de taille importante. **Ainsi, l'obligation légale revient à taxer les entreprises dont les besoins se situent au-dessous du seuil légal, et à ne donner à celles dont les besoins en formation sont importants aucune incitation à former au-delà de ce seuil.** Au sein des premières, l'obligation légale se traduit probablement par une ponction sur les salaires²⁴. A l'opposé, dans les entreprises où le rendement privé de la formation est positif, ce qui est la condition de l'existence d'externalités de la formation, aucun mécanisme ne permet d'éviter que le niveau des dépenses de formation soit inférieur à ce qui serait socialement souhaitable. Ainsi, n'étant pas subventionnées au *pro rata* des dépenses engagées, les entreprises qui dépassent le seuil ne sont pas incitées à tenir compte des externalités positives induites par la formation. Leurs dépenses de formation sont donc motivées par leurs seuls intérêts privés. En d'autres termes, le système actuel ne modifie pas les investissements en formation professionnelle continue de toutes les entreprises qui choisissent d'aller au-delà du seuil imposé par la loi. Pourtant, les formations financées par ces entreprises ont tout autant de chance de créer des externalités positives que les autres.

L'obligation légale repose en réalité sur l'illusion que la formation présente le même intérêt pour tous les agents économiques. Or, toutes les entreprises n'ont pas besoin de former leurs salariés avec la même intensité, et tous les salariés n'ont pas les mêmes besoins en formation. A rebours de ce constat, l'obligation de payer se présente comme une mesure à la fois centralisatrice et anti-redistributive, puisqu'elle mène les petites entreprises à financer la formation des salariés des grandes entreprises, en moyenne plus qualifiés et mieux payés²⁵.

Il est même permis de penser que l'obligation légale, conçue de manière

²³ 1,6 % de la masse salariale pour les entreprises ayant au moins 20 salariés, 1,05 % de 10 à 19 salariés, 0,55 % pour les entreprises de moins de 10 salariés.

²⁴ Il n'existe pas d'études sur données françaises analysant le lien entre l'obligation légale et les salaires. En revanche, la littérature académique montre que les cotisations patronales sont, au moins en partie, répercutées sur les salaires, comme le montre la revue de littérature de Fullerton et Metcalf (2002) ("Tax Incidence", *Handbook of Public Economics*, Volume 4, pp. 1787-1872). Ce résultat peut être transposé à l'obligation de dépenser, qui représente une taxe pour les entreprises dont les besoins en formation se situent en dessous du seuil.

²⁵ Le rapport du Sénat, *Formation professionnelle : le droit de savoir*, fait au nom de la mission commune d'information Formation professionnelle et déposé le 4 juillet 2007, souligne ainsi que le taux annuel de formation dans les très petites entreprises est de 12 %, contre plus de 40 % pour l'ensemble des entreprises. L'effort moyen de formation par salarié représente 791 euros dans les entreprises de 10 salariés et plus, contre 74 euros dans les entreprises de moins de 10 salariés.

indifférenciée, accroît les difficultés des salariés les moins qualifiés à accéder à la formation, difficultés qui sont le signe de l'iniquité du système. Les statistiques montrent à l'envi que les personnes les moins employables, les salariés en contrat à durée déterminée ou les demandeurs d'emploi, ont une probabilité bien plus faible de suivre des formations que les individus plus qualifiés²⁶. En 2007, le taux d'accès à la formation professionnelle continue était ainsi de 23,4 % pour les titulaires d'un CAP ou d'un BEP et de 44,3 % pour les diplômés de l'enseignement supérieur.

L'obligation de dépenser contribue de ce point de vue à accroître les écarts de participation, puisque les entreprises sont plus enclines à financer les stages des travailleurs les plus diplômés et les plus stables, pour lesquels le rendement de la formation est plus élevé. Rien ne contraint en effet les entreprises à cibler les dépenses de formation sur les publics les plus fragiles, pour lesquels la formation pourrait constituer une protection efficace contre le chômage. Les évaluations empiriques disponibles montrent que le rendement de la formation croît avec le niveau de qualification²⁷ ; il est donc logique que les entreprises consacrent spontanément la majeure partie de leurs dépenses de formation aux salariés les plus qualifiés en l'absence d'intervention des pouvoirs publics. Pourtant, le déficit de formation des salariés les moins qualifiés est coûteux pour la collectivité. Ces salariés sont aussi ceux dont la probabilité de passer par le chômage est la plus forte. Or la formation en entreprise peut contribuer à accroître la probabilité de retrouver un emploi, réduisant de cette manière le montant versé par l'assurance chômage. L'étude de Blasco, Crépon et Kamionka (2008) montre ainsi que la probabilité de retrouver un emploi croît avec le temps passé en formation dans les années précédentes, que cette formation ait été reçue au cours de périodes d'emploi ou de chômage²⁸. De ce point de vue, le faible accès des moins qualifiés à la formation représente un coût pour la collectivité, par le biais de versements d'assurance chômage ultérieurs plus importants.

En résumé, ni l'efficacité économique ni la justice sociale ne justifient le maintien de l'obligation « former ou payer » faite aux entreprises. Ceci d'autant moins que l'obligation contribue à freiner l'initiative des salariés concernant leur propre formation.

²⁶ Pour plus de précisions, se reporter au titre II du rapport d'information du Sénat, 2007, *op.cit.*, relatif au « fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle », sous la direction de Jean-Claude Carle.

²⁷ Voir sur ce point l'étude de Cavaco S., Fougère D. et Pouget J., 2004, *op. cit.*

²⁸ *Evaluation of the impact of training on individual labor market transitions*, 2008, document de travail, Crest.

LA FAIBLE RESPONSABILISATION DES SALARIÉS FRANÇAIS VIS-À-VIS DE LEUR FORMATION

La formation est généralement présentée comme un outil mis à la disposition des salariés, qui leur permettrait de s'adapter à un environnement économique incertain. Elle serait ainsi un élément indispensable de la sécurisation des parcours professionnels. Pourtant, force est de constater que les salariés français investissent peu dans leur propre formation. **Ainsi les entreprises, avec 42 % de la dépense globale en 2008, constituent le premier financeur de la formation professionnelle, devant l'État (16 %) et les régions (15 %)**²⁹. Le fait marquant réside ici dans la faible part des ménages, qui ne contribuent qu'à hauteur de 4 % à la dépense globale de formation, alors que les salariés sont les principaux bénéficiaires de cette dépense. A titre de comparaison, la part des participants dans la dépense globale de formation représente près de 16 % au Royaume-Uni et 35 % en Allemagne³⁰. En France, le poids de l'employeur dans les dépenses de formation est donc prépondérant. Ceci pourrait se justifier si les entreprises contributrices captaient l'essentiel du rendement de la formation, sous forme de gains de productivité. Mais les évaluations existantes montrent que l'impact de la formation professionnelle sur la productivité est faible³¹ et ne justifie pas un partage aussi déséquilibré de la dépense. Ici encore, l'obligation légale de dépenser surdétermine l'architecture du système de formation.

La complexité des dispositifs existants

Ce faible investissement financier de la part des salariés a pour corollaire un poids très fort accordé par les différents dispositifs existants à l'employeur dans la mise en œuvre des formations. Sur ce point, le système français de formation se caractérise par une complexité redoutable, puisqu'il fait coexister une bonne quinzaine de dispositifs, dont le contenu, les modalités de mise en œuvre et les publics visés diffèrent³². Schématiquement, on peut toutefois distinguer des dispositifs qui résultent de la seule initiative de l'employeur, comme le plan de formation, les

²⁹ Delort A., *La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage, en 2008*, Dares Analyses, novembre 2010.

³⁰ *Eurydice 2009-2010*, Commission européenne.

³¹ Voir sur ce point la revue de littérature réalisée par Crépon B., Ferracci M. et Fougère D. en annexe au rapport de la Cour des comptes, *La formation professionnelle tout au long de la vie*, 2008.

³² Le lecteur trouvera un descriptif complet des différents dispositifs existants sur le site de la Dares : <http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/informations-pratiques,89/fiches-pratiques,91/formation-professionnelle,118/>.

dispositifs qui relèvent de la seule initiative du salarié, comme le congé individuel de formation (CIF), et des dispositifs mixtes, qui laissent une marge d'action à l'un et à l'autre, tels que le droit individuel à la formation (DIF) ou les périodes de professionnalisation. Créé par la loi du 4 mai 2004 portant réforme de la formation professionnelle, le DIF est un dispositif dont l'initiative relève du salarié, ce qui semble donner à celui-ci toute latitude pour choisir des formations propres à élever ses compétences, sans forcément être directement utiles à son employeur. Signé dans l'enthousiasme par l'ensemble des organisations syndicales en 2003, l'accord interprofessionnel sur le DIF repris dans la loi de 2004 se présentait ainsi comme la première pierre d'un système au sein duquel les salariés seraient acteurs de leur parcours de formation. Sept ans après sa création, le bilan du DIF sur ce point est, à tout le moins, mitigé. Tout d'abord, ce « droit » individuel à la formation n'en est *stricto sensu* pas un, puisque l'exercice du DIF est en réalité soumis à l'accord de l'employeur. En outre les actions de formation entreprises au titre du DIF, comme celles inscrites dans d'autres dispositifs tels que la professionnalisation ou la validation des acquis de l'expérience, sont fréquemment intégrées au plan de formation de l'entreprise. A l'origine conçus pour accroître l'autonomie des salariés, ces dispositifs répondent ainsi le plus souvent aux besoins et à la stratégie de l'entreprise. Une étude du Cereq³³ approfondit d'ailleurs ce constat, et présente la « forte fréquence de l'initiative de l'employeur » comme une caractéristique du système français de formation.

Plus largement, l'exemple du DIF illustre de façon éclatante l'incapacité du système de formation à répondre aux besoins des salariés les plus vulnérables, et à construire une véritable « sécurité sociale professionnelle ». Le DIF permet à tout salarié de bénéficier de 20 heures de formation par an, ou d'accumuler ces heures pendant 6 ans, et donc de disposer d'un droit à 120 heures de formation à l'issue de cette période. Or, comme nous l'avons rappelé auparavant, les très nombreuses évaluations faites dans un grand nombre de pays montrent que seules des formations longues et onéreuses ont un impact significatif sur les parcours professionnels des personnes les moins qualifiées ou les plus éloignées de l'emploi. Les dispositifs indifférenciés de courte durée, gratuits et ouverts à tous, mais où tous n'ont ni les mêmes besoins ni les mêmes capacités, ne font qu'accroître les inégalités existantes : ils permettent aux personnes les mieux loties au départ d'en tirer le plus d'avantages. Comme l'efficacité de la formation professionnelle augmente avec le niveau d'éducation initiale, les personnes les moins formées au départ sont à la fois celles qui retirent le moins de bénéfices d'un système trop

³³ Trautmann J., *L'action de se former et son initiative*, Cereq, 2004.

indifférencié et qui, par conséquent, ressentent le moins le besoin de se former. La formation professionnelle ne peut donc jouer un véritable rôle de promotion sociale qu'en proposant des formations longues, et donc coûteuses, à des publics ciblés de façon restreinte. Le DIF, en obligeant toutes les entreprises à fournir de façon indifférenciée une formation courte à tous les salariés, est donc une stratégie vouée à l'échec pour ceux qui ont véritablement besoin de se former.

Conformément au principe selon lequel « qui paye, décide » le système de formation professionnelle hexagonal met trop peu les salariés en situation de décider de façon libre et éclairée de leur parcours de formation. Mais l'obligation de payer faite aux employeurs nourrit aussi l'opacité des circuits de financement de la formation professionnelle, comme nous allons le voir à présent.

L'« OPCACITÉ » DES CIRCUITS DE FINANCEMENT

En pratique, une fraction importante de l'obligation légale – la totalité pour les entreprises de moins de 10 salariés – doit être versée à des structures gérées par les partenaires sociaux, les fameux organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) qui jouent un rôle central dans l'organisation de la formation professionnelle. La récolte des obligations légales représente une masse financière considérable. **En 2008, derniers chiffres connus, les sommes gérées par les OPCA s'élevaient à 6,2 milliards d'euros, alors que les entreprises privées ont dépensé au total environ 12,6 milliards d'euros pour leurs actions de formation professionnelle³⁴. La moitié du financement de la formation professionnelle des entreprises privées transite donc par les OPCA³⁵.** Après avoir collecté ces fonds, chaque OPCA finance les formations pour les salariés des entreprises qui se sont acquittées auprès de lui de leurs obligations légales. Assez souvent, un OPCA regroupe les entreprises d'une même branche. La mutualisation des ressources sert de raison officielle à l'existence des organismes collecteurs. En principe, un OPCA est chargé d'évaluer chaque année les besoins en formation des entreprises adhérentes puis de répartir les fonds collectés selon ces évaluations. Au cours d'une année, les entreprises ayant peu de besoins devraient alors payer pour celles qui ont fait plus de demandes. En théorie,

³⁴ Delort A., 2010, *op. cit.*

³⁵ Les entreprises privées n'ont pas l'apanage des dépenses de formation professionnelle continue. Pour avoir la dépense totale de la nation, il faut ajouter les dépenses de l'État, des régions et autres collectivités territoriales, des ménages et de l'Unedic. En 2008, on aboutit ainsi à une somme globale de 29,7 milliards d'euros (dont 5,6 milliards d'euros dépensés pour la formation des agents de la fonction publique).

un OPCA s'apparente à une compagnie « d'assurance formation ». La réalité s'avère très différente.

La mutualisation prend souvent la forme d'un transfert de fonds des petites entreprises peu utilisatrices de formation, et qui considèrent leurs contributions obligatoires versées aux OPCA comme de simples taxes dont elles profitent peu, vers les plus grandes entreprises consommatrices de formation continue qui entendent bien, au minimum, « récupérer » leurs écots. D'ailleurs, nombreux sont les OPCA qui garantissent aux entreprises adhérentes d'une certaine taille la récupération intégrale des fonds versés, voire même au-delà. Dans d'autres domaines où la mutualisation des ressources est la règle, comme celui de la santé, on imagine mal une compagnie d'assurance garantir chaque année à ses adhérents les plus aisés le remboursement intégral (au minimum) de toutes les cotisations versées, par exemple sous forme d'une cure ou d'un séjour en thalassothérapie. Les rapports parlementaires et ceux de la Cour des comptes se font régulièrement l'écho de ces aberrations. On peut ainsi lire dans l'avis présenté par Madame le sénateur Janine Rozier au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2005 : « La proximité des OPCA et la faiblesse de la redistribution réelle favorisent la tendance spontanée des entreprises à voir dans leur versement un droit de tirage naturel en actions de formation auprès de l'organisme collecteur³⁶ ».

Ces pratiques vont exactement à l'inverse de l'idée même de mutualisation qui suppose que les transferts aillent à chaque instant vers ceux qui en ont le plus besoin. Or, dans le domaine de la formation professionnelle, les flux sont toujours à sens unique : en 2005, les entreprises ayant plus de 2 000 salariés contribuaient à hauteur de 11,3 % aux sommes versées aux OPCA au titre du plan de formation mais elles consommaient 15,3 % des dépenses des OPCA pour ce même chapitre³⁷.

En d'autres termes, en moyenne, les entreprises de plus de 2 000 salariés sont subventionnées pour les stages de formation continue dont bénéficie leur personnel (surtout les cadres et techniciens supérieurs) par les cotisations des entreprises plus petites qu'elles. En définitive, les cotisations des petites entreprises, majoritairement composées de personnel faiblement qualifié, contribuent à financer la formation

³⁶ Rozier J., Avis présenté au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2005, tome V, « Formation professionnelle ». Rapport du Sénat n° 75, annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004, p. 15.

³⁷ Cour des comptes, 2008, *op.cit.* Ces chiffres portent sur l'année 2005.

du personnel déjà fortement qualifié des grandes entreprises³⁸. Plus généralement, il y a très peu de ressources financières destinées à la formation des personnes peu qualifiées. Ainsi, le directeur de la prospective de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp), Paul Santelmann, note que les formations destinées aux moins qualifiés donnant accès à un diplôme ou un titre professionnel et qui augmentent donc le niveau de qualification du bénéficiaire ne représentent que 2,3 % du chiffre d'affaires de tous les prestataires intervenant dans le domaine de la formation professionnelle.

In fine, le système français de formation professionnelle accentue les inégalités puisqu'il contribue à augmenter les revenus des personnes bénéficiant déjà de revenus élevés. En plus d'être inefficace pour les personnes les moins qualifiées, il est donc profondément injuste. S'il n'était un rouage essentiel du modèle social français par la place qu'y occupent les partenaires sociaux, il aurait pu être vraisemblablement réformé depuis longtemps. Mais les partenaires sociaux ne sont pas prêts de céder sans contreparties sérieuses les avantages considérables que ce système leur procure. La suite va prouver qu'on les comprend aisément.

DES FRAIS DE GESTION AU FINANCEMENT DU PARITARISME

Les sommes que les OPCA peuvent consacrer à leurs frais de gestion sont potentiellement considérables, même si ces frais sont plafonnés par la réglementation. Un arrêté du ministre chargé de l'Emploi daté du 4 janvier 1996 limite à 9,9 % du montant de la collecte le montant de ces frais de gestion³⁹.

³⁸ Une exception porte sur les périodes de professionnalisation. En 2008, les entreprises de moins de 10 salariés ont ainsi bénéficié de 24 % des dépenses des OPCA au titre de la « professionnalisation » alors qu'elles n'ont contribué qu'à hauteur de 7 % aux cotisations. L'effet redistributif tend néanmoins à se réduire régulièrement depuis la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie, qui a créé la période de professionnalisation. En 2004, les entreprises de moins de 10 salariés bénéficiaient de 42 % de la dépense des OPCA pour la professionnalisation, alors qu'elles y contribuaient pour 7 %. La réduction des écarts vient du fait que les grandes entreprises utilisent fortement les périodes de professionnalisation, auxquelles les OPCA ont consacré en 2008 36 % de leurs charges de formation. En effet, en 2008, les entreprises de plus de 200 salariés ont consommé 58 % des périodes, dont 32 % pour les entreprises de 200 à 1 999 salariés et 26 % pour celles de 2 000 salariés ou plus. Pour plus de précisions, voir Delort A., 2010, *op.cit.*

³⁹ Ce chiffre peut utilement être comparé au plafond des frais de collecte des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA). Les frais de collecte et de gestion des OCTA sont plafonnés à 3 % du montant de la collecte lorsque celle-ci n'excède pas 5 millions d'euros. Lorsqu'elle est comprise entre 5 et 50 millions d'euros, le plafond est de 2,2 % (au moins 150 000 euros). Lorsqu'elle est supérieure, le plafond est de 1,5 % (au moins 1,1 million d'euros).

Ce taux se ventile en deux masses : 4,9 % pour la gestion administrative et financière et 5 % pour les frais de collecte et d'information⁴⁰. Sur la base des sommes collectées en 2008, soit environ 6 milliards d'euros, ce sont donc près de 600 millions d'euros qui peuvent être dépensés en toute légalité par les OPCA au titre de leur gestion opérationnelle. Dans son rapport de 2008 relatif à la formation tout au long de la vie, la Cour des comptes relève que sur ce point « la diversité des situations observées dans les OPCA est particulièrement frappante ». Certains d'entre eux présentent des taux de frais de gestion nettement inférieurs au plafond, voisins de 7 % ; d'autres au contraire se situent à un niveau très proche du plafond. Par ailleurs, le mode de calcul de ce plafond est lui-même incertain. La Cour mentionne ainsi le recours à des mécanismes visant à « majorer artificiellement le montant de la collecte » (notamment, le système de la « délégation de paiement » qui permet à une entreprise de faire régler par un OPCA des sommes non couvertes par la collecte, en lui faisant un versement complémentaire) qui « faussent gravement le calcul du plafond ». Avec le sens de la litote qui caractérise les rapports administratifs, la Cour des comptes résume ainsi le fonctionnement du système en évoquant « un encadrement des frais de gestion qui n'incite pas à la réalisation d'économies », avant de préciser son propos : « Dans ce contexte d'aisance financière, ou tout au moins de pression modérée sur les coûts de gestion administrative, il n'est pas étonnant de constater certaines dérives : dépenses de personnel trop généreuses, rémunérations et indemnités confortables, coûts informatiques mal maîtrisés, autant d'observations que la Cour a développées dans son rapport annuel de 2007 »⁴¹. Pour être courtoise, la charge n'en est pas moins sévère.

Outre des frais de gestion généreux, la loi prévoit explicitement qu'une partie des sommes collectées vienne financer le paritarisme. Les organisations syndicales des employeurs et de salariés ont en charge la gestion des organismes collecteurs de l'obligation légale. Pour cela, la loi les autorise à récupérer 1,5 % des fonds prélevés auprès des entreprises. Sur la base des sommes collectées en 2008, les partenaires sociaux disposent ainsi potentiellement de plus de 90 millions

⁴⁰ Cette disposition est de faible portée dans la pratique dans la mesure où la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ne s'attache dans ses contrôles qu'au montant global de l'enveloppe.

⁴¹ Cour des comptes, 2008, *op. cit.*

d'euros par an pour faire fonctionner leurs organisations⁴². Les experts du monde syndical, Dominique Andolfatto et Dominique Labbé, estiment ainsi que de la formation professionnelle apporte aux syndicats, en toute légalité, plus que toutes les cotisations de leurs adhérents⁴³. Mais les gains que les organisations syndicales retirent de la formation professionnelle ne s'arrêtent pas à la manne pourtant considérable du 1,5 % des fonds collectés.

Les organisations syndicales d'employeurs et de salariés doivent aussi gérer les fonds provenant de la collecte de l'obligation légale et les répartir selon les demandes émanant des entreprises. Pour cela, elles vont faire appel à des personnes issues de leurs rangs et qui, *de facto*, se transforment en permanents ou semi permanents desdites organisations. Il est difficile de chiffrer précisément le nombre de personnes qui gèrent les fonds de la formation professionnelle et qui participent en même temps au fonctionnement des organisations syndicales. On peut néanmoins en avoir une idée à travers les déclarations du secrétaire général de la CFDT, François Chérèque, qui ne cache pas que les OPCA « mobilisent » entre 800 et 1 000 militants rien que pour la CFDT⁴⁴. Les militants syndicaux logés dans les OPCA représentent donc une fraction importante des effectifs dont disposent les structures syndicales. La multiplication des OPCA – il y avait, en 2009, 99 structures de ce type réparties sur le territoire national – permet à chaque organisation de gérer à son profit son propre organisme collecteur. Par exemple, les deux OPCA interprofessionnels Agefos PME et Opcalia sont administrés respectivement par la CGPME et par le MEDEF.

Enfin, les partenaires sociaux peuvent tirer bénéfice du contrôle qu'ils exercent sur les OPCA en faisant en sorte que ceux-ci orientent les entreprises vers des organismes de formation liés aux organisations syndicales. Certes, en droit, les OPCA ne peuvent pas être eux-mêmes des dispensateurs de formation, mais en pratique ils ont une fonction de prescripteurs de formation qui, grâce à l'ampleur des

⁴² La répartition de cette manne résulte d'un accord de 1996 entre tous les syndicats et qui n'a pas été modifié depuis cette date. Le total des 1,5 % des fonds collectés se répartit en deux tranches égales. Une première tranche de 0,75 % est destinée aux fédérations professionnelles de branche. L'autre tranche de 0,75 % revient aux confédérations selon la clé de répartition suivante :

- pour le collège salariés : 20 % pour chacune des cinq confédérations représentatives ;
- pour le collège employeurs : 57,5 % pour le MEDEF ; 32,5 % pour la CGPME ; 10 % pour l'UPA.

Ces chiffres sont extraits du rapport rédigé par M. Raphaël Hadas-Lebel, *Pour un dialogue social efficace et légitime : Représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales*, Paris, La Documentation Française, mai 2006. Il faut aussi noter que le 1,5 % est un plafond, les OPCA ne versent pas tous des sommes à hauteur du plafond en faveur des organisations syndicales. C'est pourquoi, le chiffre de 90 millions que nous indiquons dans le corps du texte doit être regardé comme potentiel.

⁴³ Voir leur *Sociologie des syndicats*, chapitre 3, Collection Repères, Paris, 2007.

⁴⁴ François Chérèque, *Si on me cherche...*, Albin Michel, Paris, 2008, p. 115.

masses financières qu'ils contrôlent, leur permet de sélectionner des prestataires. Pour un grand nombre de projets, les OPCA établissent un cahier des charges et sollicitent les prestataires de formation par le biais d'une procédure d'appel d'offres. En définissant habilement ses choix et ses priorités, un OPCA peut privilégier certains organismes de formation et en évincer d'autres. Par exemple, lorsqu'il existe des centres de formation propres à une branche professionnelle (comme dans la métallurgie ou le bâtiment, par exemple), le risque d'une collusion tacite entre l'OPCA de la branche et ces organismes de formation spécifique est latent. En étant fortement prescripteurs de certaines formations, les OPCA ont la possibilité d'orienter le marché de la formation professionnelle vers des prestataires « amis ». Le rapport réalisé par le groupe Bernard Brunhes Consultants sur ce sujet évoque des pratiques de « pilotage par l'offre ou d'inversion de filière », c'est-à-dire que la politique de formation n'est pas déterminée par les besoins des salariés ou des entreprises adhérentes à un OPCA mais par l'offre des organismes de formation proches de l'OPCA⁴⁵.

L'obligation légale de dépense et la gestion des masses financières récoltées par les OPCA sont des sources importantes du financement des organisations syndicales, mais ce n'est pas, à l'évidence, une saine manière de faire vivre le paritarisme. L'obligation de dépenser, en alimentant les circuits de financement bâtis sur les OPCA, mène à des gaspillages et à une utilisation dévoyée des fonds de la formation professionnelle. Nous allons voir qu'elle exerce également des effets néfastes sur l'appareil de formation lui-même.

L'ABONDANCE DE BIENS NUIT : UNE OFFRE DE FORMATION PLÉTHORIQUE, UNE CERTIFICATION INSUFFISANTE

Quel prestataire choisir ? Du côté de l'offre de formation, le système français est caractérisé par une complexité effrayante, propre à décourager ses utilisateurs, qu'il s'agisse des salariés, des employeurs ou des demandeurs d'emploi. **En 2008, l'appareil de formation comptait 58 450 prestataires, parmi lesquels 14 545 ont comme activité principale l'enseignement et la formation. Ils ont dégagé un chiffre**

⁴⁵ Bernard Brunhes Consultant, *Études sur les relations entre OPCA et organismes de formation dans le système français de formation professionnelle*, 2001. Ce rapport souligne néanmoins que tous les OPCA n'agissent pas systématiquement de la sorte, certains pratiquent les appels d'offres avec une véritable mise en concurrence des opérateurs.

d'affaires de 11,3 milliards d'euros, soit 9,5 % de plus qu'en 2007⁴⁶ ! Le secteur affiche donc une croissance « à la chinoise » qui s'explique par une offre pléthorique et incontrôlée, sans rapport avec son efficacité. Dans ce maquis, la recherche d'une formation de qualité est devenue un véritable parcours du combattant.

Cette croissance s'explique par une augmentation des budgets que l'État, les régions et les OPCA consacrent aux dépenses de formation professionnelle⁴⁷. Mais l'absence d'un système de certification efficace ne permet pas de s'assurer de la qualité des prestations fournies par ce secteur en forte croissance⁴⁸. De fait, les contraintes réglementaires associées à la profession de formateur sont relativement légères. Toute personne physique ou morale qui exerce, à titre principal ou accessoire, l'activité de dispensateur de formation professionnelle doit, lors de sa création, déclarer son activité. Par la suite, elle doit établir chaque année un bilan pédagogique et financier retraçant son activité, appliquer des règles comptables spécifiques et respecter, dès lors qu'elle emploie des formateurs, la convention collective nationale des organismes de formation. Certes, la déclaration d'activité peut donner lieu à un rejet, lorsque les prestations prévues ne correspondent pas aux actions de formation définies par le Code du travail. Mais cette définition est suffisamment large pour permettre la déclaration d'activités parfois éloignées de la formation *stricto sensu*⁴⁹. En revanche, une fois l'organisme enregistré, le contrôle par les services déconcentrés du ministère du Travail devient purement administratif⁵⁰. **En d'autres termes, il n'existe pas de contrôle systématique de la qualité des formations, postérieurement à la déclaration d'activité.** Conséquence logique, la manne que représente l'obligation légale de dépenser suscite les convoitises de prestataires dont la compétence, voire l'honnêteté, restent à démontrer. Ceci n'est guère étonnant, tant les insuffisances du système de certification hexagonal sont patentes. Pourtant, un système efficace de certification des organismes de formation permettrait de filtrer ceux qui apportent une réelle valeur ajoutée à leurs clients. De surcroît, la certification des formations constitue un atout non négligeable pour les salariés, qui

⁴⁶ Delort A., 2010, *op.cit.*

⁴⁷ En 2008, le budget de l'État a crû de 8 %, celui des régions de 4 % tandis que celui des OPCA augmentait de 11 %.

⁴⁸ Il faut rappeler que l'information sur la qualité des formations n'est pas parfaitement observée, *ex ante*, par les acheteurs de formation, qu'il s'agisse d'entreprises ou de ménages. La conséquence de cette asymétrie d'information entre acheteurs et prestataires est un mécanisme de « sélection adverse », par lequel les prestataires de qualité, généralement plus coûteux, décident de se retirer du marché pour laisser la place aux mauvais prestataires. Un mécanisme de certification permet ainsi de remédier à ce phénomène.

⁴⁹ Cas extrême : le rapport du Sénat (2007), déjà cité, s'inquiétait par exemple de la pénétration du système de formation professionnelle par des organisations sectaires.

⁵⁰ Voir sur ce point le détail des procédures de contrôle sur le site de la Dares : <http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/informations-pratiques,89/fiches-pratiques,91/formation-professionnelle,118/les-formalites-de-creation-et-de,1085.html>

peuvent valoriser leurs compétences certifiées en faisant jouer la concurrence entre différents employeurs potentiels⁵¹.

A ce titre, on trouve semble-t-il dans le paysage français un seul organisme certifiant les prestataires de formation et se présentant comme indépendant ; il s'agit de l'Office professionnel de qualification des organismes de formation (OPQF)⁵². Créé en 1994 à l'initiative de la Fédération de la formation professionnelle, l'OPQF associe dans son instance décisionnelle, le « comité de qualification », des représentants de prestataires publics et privés, des OPCA et un seul représentant de l'État⁵³. Quelle que soit la qualité des individus et des procédures mises en œuvre, la présence (massive) des prestataires de formation et des OPCA relativise pour le moins l'idée d'une certification indépendante délivrée par l'OPQF⁵⁴.

LA LOI DU 24 NOVEMBRE 2009 : UNE RÉFORME EN TROMPE-L'ŒIL

La succession rituelle des lois sur la formation professionnelle ne semble pas avoir donné totale satisfaction, puisque le nouveau pouvoir qui s'installe en mai 2007 veut rapidement s'atteler à une énième réforme de la formation professionnelle. Un projet de loi pour la fin de l'année 2008 est alors annoncé à plusieurs reprises. Conformément aux dispositions de la loi dite de « modernisation du dialogue social » en vigueur depuis le 31 janvier 2007, tout projet de réforme concernant le domaine social – et la formation professionnelle en fait évidemment partie – doit être précédé d'une concertation préalable avec les partenaires sociaux. Sachant le sujet très sensible, le gouvernement invente en quelque sorte « la consultation

⁵¹ Voir sur ce point l'article de Acemoglu D. et Pischke J-S., "Certification of Training and Training Outcomes," *European Economic Review, Papers and Proceedings*, 2000, pp. 917-927.

⁵² Il existe aussi une certification pour les formateurs individuels. La FCSFC (Fédération des chambres syndicales des professionnels de la formation) a élaboré un système de certification des individus, qui procède par examen du dossier du candidat et entretiens. Délivré par l'ICPF (Institut de certification des professionnels de la formation), le certificat est attribué, à titre individuel, à toute personne exerçant une activité dans le champ de la formation professionnelle. Trois niveaux sont proposés : agréé pour les débutants, qualifié pour les formateurs exerçant depuis cinq ans, expert pour ceux ayant une pratique d'au moins dix ans. La certification, contrôlée tous les trois ans, est obtenue pour toute la durée de l'activité. Néanmoins, la présence des OPCA, des clients et de consultants dans le Comité de certification de l'ICPF fait que cet organisme ne possède pas toutes les conditions d'indépendance.

⁵³ Voir <http://www.opqf.com/>

⁵⁴ En janvier 2011, l'OPQF recensait 847 organismes de formation accrédités dans sa base de données, ce qui peut paraître peu au regard du nombre global de prestataires en activité (près de 50 000). Toutefois l'analyse des organismes recensés révèle des chiffres d'affaires généralement supérieurs à 200 000 euros, ce qui suggère que seuls les prestataires importants s'engagent dans la démarche de certification.

préalable de la consultation préalable » en faisant précéder la négociation entre les partenaires sociaux par des discussions au sein d'un groupe multipartite rassemblant des représentants de l'État, des régions et des partenaires sociaux. Plusieurs des propositions de ce groupe ont été reprises dans un accord interprofessionnel du 7 janvier 2009, puis dans la loi du 24 novembre 2009. Quels en sont les éléments les plus marquants ?

La loi prévoit la création d'un fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), qui remplace le fonds unique de péréquation (FUP) jusqu'alors chargé de répartir les excédents des OPCA. Outre ces excédents, le FPSPP disposera de ressources complémentaires (13 % des sommes versées par les entreprises aux OPCA au titre du plan de formation) afin de « sécuriser les parcours des demandeurs d'emploi et des salariés potentiellement en difficulté sur le marché du travail ». La démarche paraît cohérente avec l'objectif de réduire les inégalités d'accès à la formation, et d'améliorer l'employabilité des travailleurs les plus vulnérables. Cette nouvelle institution constitue certainement pour les auteurs du projet de loi et les partenaires sociaux un point central de la réforme. Toutefois, le flou qui entoure les modalités de fonctionnement de ce nouveau mastodonte ne laisse pas d'inquiéter. **Plus d'un an après la création du FPSPP, les craintes liées à une complexification des circuits de financement semblent se confirmer.** Marie-Christine Soroko, déléguée générale de la Fédération de la formation professionnelle déclarait à propos du FPSPP lors d'une table ronde organisée le 18 novembre 2010 par l'Association française pour la réflexion et l'échange sur la formation (AFREF) : « *On n'a pas encore vu les retombées sur les salariés faiblement qualifiés et les demandeurs d'emploi du fait de la complexité des circuits de financement* ». Enfin, la gestion du FPSPP reste essentiellement paritaire, et donc soumise aux travers déjà évoqués au sujet des OPCA.

La loi prévoit aussi de relever de 15 à 100 millions d'euros le seuil de collecte permettant aux OPCA d'obtenir l'agrément nécessaire à l'exercice de leurs missions. La baisse du nombre d'OPCA qui devrait en résulter constituerait de ce point de vue une étape vers une utilisation plus rationnelle, moins opaque, des fonds de la formation professionnelle. Cette baisse a d'ailleurs commencé à se concrétiser. Yves Hinnekint, directeur général d'Opcalia, évoque même le « mercato » des OPCA pour désigner le mouvement de rapprochement et de recomposition engendré par la loi du 24 novembre 2009⁵⁵. Pour autant, il n'est pas du tout acquis que la réduction

⁵⁵ Le site www.centre-info.fr tient à jour un blog sur lequel figurent des informations détaillées et actualisées sur le suivi de la réforme de la formation, et notamment sur les rapprochements entre OPCA.

CHAPITRE III : LE SYSTÈME FRANÇAIS DE FORMATION PROFESSIONNELLE :
DES DYSFONCTIONNEMENTS GÉNÉRÉS ET ENTRETENUS
PAR L'OBLIGATION LÉGALE DE FINANCEMENT

du nombre d'OPCA induite par la réforme se traduira par une économie de moyens, dans la mesure où le plafond des frais de gestion des OPCA reste inchangé. En revanche, cette concentration peut faciliter le contrôle financier des OPCA, comme le signalait le rapport de la Cour des comptes de 2008, déjà cité.

Quant à l'obligation légale, la nouvelle loi ne la remet pas en cause.

L'obligation de payer, véritable nerf de la guerre, n'avait en réalité aucune chance d'être abolie dès lors que le gouvernement s'était engagé à reprendre dans la loi les termes de l'accord interprofessionnel du 7 janvier 2009. De ce point de vue, l'échec prévisible de la réforme de la formation issue de la loi de 2009 est également l'échec d'une méthode consistant à donner aux partenaires sociaux la responsabilité de changer le système qui les fait vivre. Pourtant, l'analyse attentive de certains systèmes étrangers enseigne que des pistes de réformes de la formation professionnelle « à la française » existent bel et bien.

CHAPITRE IV

LES SYSTÈMES ÉTRANGERS : INCITATIONS ET CERTIFICATION

Brosser un tableau exhaustif des systèmes étrangers de formation professionnelle n'est pas l'ambition de cette étude. Nous cherchons ici à mettre en évidence un certain nombre de principes communs, qui ont pour certains fait l'objet d'évaluations empiriques, et pourraient inspirer une réforme de la formation professionnelle en France. Deux axes se dégagent : les incitations financières à la formation d'une part ; l'exigence de certification des actions et prestataires de formation d'autre part.

INCITATIONS POUR LES ENTREPRISES ET POUR LES SALARIÉS

Dans la plupart des grands pays européens, le secteur public et le secteur privé contribuent au financement de la formation professionnelle. Les dépenses privées sont majoritairement engagées par les entreprises, les individus y contribuent parfois, mais toujours plus faiblement. La formation des chômeurs est largement financée sur fonds publics. Les partenaires sociaux y jouent toujours un rôle dans la négociation des contenus, mais aussi parfois dans la gestion des fonds. La France se distingue par l'existence d'une obligation légale de dépense (voir plus haut)⁵⁶.

A la place de l'obligation légale de dépense, de nombreux pays en Europe ont adopté des mesures fiscales incitatives pour favoriser la formation professionnelle des adultes. Dans ce qui suit, nous présentons les dispositifs qui nous semblent les plus significatifs⁵⁷.

En règle générale, les dépenses de formation des entreprises sont considérées comme des coûts équivalents aux salaires et peuvent donc être déduites à 100 % de la base taxable du profit de l'entreprise. Mais il y a des pays où la déduction

⁵⁶ Depuis 2004, seule l'Italie possède un dispositif analogue, mais d'ampleur nettement plus faible. En effet, la loi prévoit que les entreprises doivent verser 0,3 % de leur masse salariale à l'assurance chômage, mais les entreprises ont la possibilité de verser tout ou partie de ces fonds à des organismes gérés par les partenaires sociaux.

⁵⁷ Un panorama plus complet se trouve dans Cedefop (2009), *Using tax incentives to promote education and training*, Cedefop Panorama Series, Luxembourg. Un descriptif détaillé de ces dispositifs est également disponible sur le site de l'Institut Montaigne : www.institutmontaigne.org.

dépasse les 100 %, ce qui signifie que les entreprises sont subventionnées pour leurs actions de formation. En dehors de leurs effets incitatifs, l'avantage de ces dispositifs de subvention est leur faible coût administratif.

En Autriche, il existe un abattement fiscal de 120 % pour les dépenses de formation, aussi bien internes qu'externes à l'entreprise. Il n'y a pas de plafond et les conditions d'octroi sont très larges puisqu'il faut simplement que l'on puisse vérifier que les dépenses de formation ont été engagées « dans l'intérêt de l'entreprise ». Pour les entreprises qui ne font pas, ou qui font peu, de bénéfices (le plus souvent des firmes jeunes ou venant de démarrer), la loi prévoit un crédit d'impôt s'élevant à 6 % des montants engagés dans la formation.

Aux Pays-Bas, les employeurs bénéficient d'une baisse des cotisations sociales lorsqu'ils s'engagent dans des actions de formation visant à la promotion d'un salarié au sein de l'entreprise. Ces déductions varient selon le type de formation et le type d'employé concerné. Elles sont néanmoins substantielles, puisqu'en 2008 elles se sont élevées jusqu'à 3079 euros pour un nouvel employé anciennement chômeur et voulant acquérir des compétences de base. Les déductions fiscales accordées pour financer les formations ne sont pas forcément une panacée. Elles doivent éviter des niches trop importantes qui donnent des avantages trop marqués à certaines populations. Ainsi, pour promouvoir la formation des salariés de plus de 40 ans, les Pays-Bas avaient mis en place un traitement fiscal préférentiel des frais liés aux formations offertes à ces salariés. Ce programme, introduit en 1998, fut supprimé en 2004 lorsqu'il fut reconnu qu'il incitait les employeurs à défavoriser les salariés ayant un peu moins de 40 ans au profit de ceux ayant un peu plus de 40 ans et sans réel gain salarial pour ces derniers⁵⁸. Néanmoins, cette expérience suggère que les entreprises réagissent aux incitations financières qui leur sont fournies pour former leurs salariés, sans qu'il soit besoin d'instaurer une quelconque obligation de dépenser.

La France possède aussi des incitations fiscales en direction des entreprises. Mais elles sont modestes et concernent des publics restreints. Il s'agit du *Crédit d'impôt au titre des dépenses engagées pour la formation du chef d'entreprise*, créé en 2005. Le montant horaire du crédit équivaut au SMIC et est limité à 40 heures par an. Il existe aussi le *Crédit d'impôt au titre des dépenses de formation des salariés à l'économie de l'entreprise et aux dispositifs d'épargne salariée et d'actionariat*

⁵⁸ Leuven E. et Oosterbeek H., "Evaluating the effect of tax deductions on training", *Journal of Labor Economics* 22(1), 2004, pp. 461-488.

salarié. Instauré en 2006 en direction des PME qui ont mis en place un plan d'épargne entreprise (PEE), il équivaut à dix heures de formation par employé, pour un montant de 75 euros/heure, dans une limite qui avait été fixée pour l'ensemble des deux années 2007-2008 à 5 000 euros par entreprise.

Dans de nombreux pays, d'importantes déductions fiscales sont accordées non seulement aux entreprises, mais aussi aux salariés, qui investissent dans la formation professionnelle. Ainsi, en Finlande, un salarié a la possibilité de déduire de son revenu imposable les dépenses engagées pour des formations destinées à maintenir ses revenus du travail et sa qualification. L'abattement maximal correspond au montant du salaire⁵⁹. En Autriche, les coûts de formation sont assimilés à des frais professionnels. Un salarié peut ainsi les déduire de son revenu imposable, intégralement ou partiellement selon la valeur de ce dernier. Ces déductions s'appliquent à toute formation liée à l'emploi occupé mais aussi à une formation permettant une future reconversion.

La législation allemande est proche de celle de l'Autriche. Ainsi, depuis 2008, les salariés peuvent déduire l'intégralité des coûts de formation de leur revenu imposable. Comme en Autriche, il faut que la formation soit liée à l'emploi occupé ou destinée à préparer une reconversion⁶⁰. Les Pays-Bas possèdent une législation analogue. Un employé peut déduire de son revenu imposable les frais liés à toute formation engagée dans le but d'augmenter le revenu de son travail, que ce soit dans le cadre de son poste actuel ou pour une reconversion. La déduction est substantielle puisqu'elle peut atteindre 15 000 euros par an.

Il existe aussi en France des mesures de déductions fiscales sur les frais de scolarité ou de formation. Mais elles sont de très faible ampleur. On peut citer *la réduction pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur* (moins de 200 euros par an par foyer fiscal), *le crédit d'impôt sur les intérêts des emprunts contractés par des étudiants en vue de financer leurs études* qui permet d'obtenir des taux préférentiels. A noter que le salaire d'un apprenti est exonéré de l'impôt sur le revenu (dans la limite d'un Smic annuel), mais cette mesure ne concerne par la formation professionnelle des adultes.

⁵⁹ Comme il y a un abattement forfaitaire de 620 € sur le revenu imposable, la déduction pour les dépenses de formation ne s'applique qu'au-delà de 620 €.

⁶⁰ Ces avantages s'appliquent si les montants dépassent l'abattement forfaitaire de 920 euros par an dont bénéficie toute personne imposable.

NORMES, CERTIFICATIONS, ÉVALUATIONS

La qualité des prestations fournies par les organismes de formation professionnelle est difficile à évaluer par les entreprises et les salariés qui ne disposent que d'une information parcellaire dans ce domaine. L'information sur la qualité des formations peut être améliorée grâce à la procédure de certification. Selon cette procédure, une tierce partie donne une assurance écrite qu'un produit, un système qualité ou un service est conforme à des exigences spécifiées dans un cahier des charges. La certification est délivrée par des agences, publiques ou privées, qui accordent des labels aux entreprises qui s'engagent à suivre ce cahier des charges. Ces mêmes agences vérifient ensuite que les entreprises à qui ces labels ont été accordés suivent bien les engagements contenus dans le cahier des charges. De nombreux pays se sont dotés de telles agences.

A la suite des mauvais classements des élèves dans les enquêtes internationales comparatives, le Danemark s'est doté en 1999 d'un Institut d'évaluation pour l'ensemble de son secteur éducatif, y compris la formation professionnelle qui est d'ailleurs beaucoup plus intégrée à la formation initiale qu'en France. Il s'agit d'un établissement indépendant qui doit cependant tenir compte des directives fournies par le ministère de l'Éducation. L'évaluation de la qualité peut porter sur un programme d'études particulier, des matières précises ou des cours généraux, ou sur l'ensemble d'un établissement.

En Allemagne, les prestataires de formation doivent faire agréer leur programme par l'État. Ceux qui bénéficient de subventions publiques doivent respecter des normes de performance établies par l'Office fédéral du travail, parmi lesquelles figure un taux de placement sur le marché du travail de 70 % dans les six mois suivant la formation. Pour bénéficier d'un soutien financier public, une formation doit se conformer à un système exigeant de garantie de la qualité (comparable à la norme ISO 9001). Les autorités locales de l'emploi font souvent appel à des agences de certification indépendantes afin de comparer l'ensemble des prestataires agréés. **Ainsi, au lieu d'assigner les chômeurs à des centres de formation, l'administration allemande leur donne des chèques-formation utilisables auprès des prestataires de leur choix.** Ce système oblige les prestataires à souscrire à un système d'assurance qualité et à prouver qu'ils réussissent effectivement à trouver du travail pour leurs « clients » chômeurs. Ce système a fait la preuve de son efficacité en Allemagne. L'introduction des chèques-formation dans le cadre des réformes Hartz a en effet conduit à élever le taux d'emploi de leurs bénéficiaires, et ce même en contrôlant le

fait que ces chèques sont utilisés par des individus en moyenne plus qualifiés que les autres. Combinée à des mécanismes de certification adaptés, l'introduction des chèques-formation a ainsi accru la concurrence entre prestataires de formation, et contribué à améliorer l'efficacité des actions de formation⁶¹.

Il convient aussi de noter qu'en Allemagne l'agence pour l'emploi procède d'abord à un « profilage » du chômeur afin de décider s'il est en mesure de retrouver un emploi sans complément de formation, si d'autres instruments de politique de l'emploi sont plus prometteurs et si l'objectif visé par la formation offre suffisamment de perspectives d'intégration au marché du travail. Enfin, les politiques de formation allemandes sont évaluées de manière régulière et depuis plusieurs décennies. La version la plus officielle est délivrée par le ministère fédéral de l'Éducation tous les trois ans depuis 1979, au travers de rapports réalisés en coopération avec des centres de recherche en sciences sociales.

Dans le *Land* de Haute-Autriche, la mise en place d'un label de qualité a commencé en 1990 à l'initiative des prestataires à but non lucratif. Depuis 2000, les établissements de formation des adultes privés à but lucratif peuvent aussi se prêter à cette vérification afin d'obtenir le label de qualité. Les critères concernent la nature de la formation, les qualifications des dirigeants et des formateurs, le programme, les locaux et les observations des usagers. À partir de ces critères, des vérificateurs agréés examinent les diverses caractéristiques des organismes de formation désireux d'obtenir un label de qualité. Les critères d'attribution du label font l'objet d'une mise à jour permanente. L'administration du *Land* exige que le chèque-formation individuel ne soit utilisé qu'auprès d'organismes titulaires du label.

Aux Pays-Bas, l'évaluation et la certification des établissements de formation est du ressort d'une institution privée indépendante, le *Kwaliteits Centrum Examinering* (KCE). Sans son agrément, l'établissement perd le droit d'organiser des examens.

Au Royaume-Uni, l'*Ofsted* (*Office for Standards in Education, Children's Services and Skills*) contrôle l'utilisation des fonds publics dans l'éducation et la formation. Des centaines d'inspecteurs, permanents ou associés, ont ainsi la charge d'analyser la qualité des formations offertes par les divers prestataires. Les inspections durent environ une semaine et sont menées par un à dix inspecteurs. Les résultats sont publiés sur le site internet de l'*Ofsted*. Les programmes qui laissent à désirer

⁶¹ Voir en particulier le travail d'évaluation de Rinne U., Uhlendorff A. et Zhao Z. : « Vouchers and Caseworkers in Public Training Programs: Evidence from the Hartz Reform in Germany », *IZA Discussion Paper* n° 3910, décembre 2008.

risquent d'être rayés de la liste des activités bénéficiant d'un financement de l'État. Les prestataires privés peuvent aussi charger l'Ofsted d'évaluer la qualité de leur formation. Chaque prestataire de formation doit aussi se livrer à une auto-évaluation, selon des critères de qualité préétablis, consignée dans un registre que les autorités peuvent consulter à leur demande. Un autre organisme public, l'Ofqual (*Office of Qualifications and Examinations Regulation*), accrédite les prestataires de formation ayant le droit de délivrer des qualifications reconnues. L'Ofqual est responsable devant le Parlement et non devant le gouvernement. Les critères retenus pour l'accréditation d'un prestataire de formation portent entre autres sur sa gouvernance, son système d'assurance qualité et sur ses taux de réussite.

Ce bref panorama des systèmes étrangers de formation montre, au-delà des spécificités nationales, que les différents modèles ont une cohérence commune. Ils articulent incitations financières, certification et évaluation systématique des actions de formation. Ces deux dernières dimensions sont assumées par des institutions, publiques ou privées, dont la composition et les modalités de fonctionnement garantissent l'indépendance vis-à-vis des prestataires et financeurs de la formation. C'est dans cette direction que le système français doit évoluer.

PROPOSITIONS

QUATRE PROPOSITIONS POUR RÉFORMER LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Les lignes directrices d'une vraie réforme de la formation professionnelle sont simples. Il faut remplacer le système « former ou payer », fondé sur l'obligation légale de dépense, par un système où les entreprises et les particuliers sont subventionnés lorsqu'ils décident de s'engager dans des actions de formation dûment labélisées par des organismes indépendants.

Proposition 1 : substituer au système « former ou payer » des subventions aux formations

Comme nous l'avons souligné, le système français qui repose sur le principe « former ou payer » n'incite pas les entreprises et les salariés à tenir compte des externalités positives de la formation continue. Dans la mesure où les bénéfices collectifs de la formation continue sont complémentaires aux bénéfices privés, il est possible d'accroître de façon juste et efficace le volume de la formation continue en subventionnant les entreprises et les salariés *au prorata* des dépenses engagées dans ce domaine. **Cette subvention gagnerait à être réalisée à travers une déduction fiscale, à l'instar des avantages dont peuvent bénéficier les salariés et les entreprises dans d'autres pays de l'Union européenne⁶².** Ce système permettrait de moduler le taux de subventionnement, et donc l'incitation à (se) former, en fonction d'objectifs sociaux clairement identifiés. Ainsi, si l'on souhaite accroître le taux de participation des seniors à la formation, il est possible de faire bénéficier ces derniers d'une déduction plus importante⁶³. Ce crédit d'impôt deviendrait un impôt négatif, c'est-à-dire un versement monétaire, pour les individus dont le montant de l'imposition est inférieur aux sommes déductibles au titre de la formation. Du côté des entreprises, il prendrait la forme d'une baisse de cotisations sociales.

Afin de compenser le coût pour les finances publiques d'un tel dispositif, il est possible de créer une cotisation sociale spécifiquement dédiée à la formation

⁶² L'exemple néerlandais est à ce titre éclairant. Voir *supra*, section 4.

⁶³ Il convient ici d'éviter les effets de seuils dans le déclenchement du crédit d'impôt, qui peuvent entraîner des comportements « d'attente » pour les salariés concernés. Voir sur ce point l'étude de Leuven et Oosterbeek (2004), *op. cit.*

professionnelle et se substituant à l'obligation légale. Cette nouvelle cotisation aurait trois caractéristiques principales :

- 1) elle serait **d'un montant inférieur à l'obligation légale** de dépenser, dans la mesure où elle ne viserait qu'à compléter les dépenses librement consenties par les entreprises et les salariés ;
- 2) elle pourrait financer un **dispositif de chèques-formation** destinés aux demandeurs d'emploi et ainsi réduire les difficultés d'accès à la formation de ces derniers ;
- 3) elle aurait vocation à être **collectée par les URSSAF**, à l'instar des autres cotisations sociales. Dans ce qui suit nous précisons ces trois caractéristiques.

Réduire les prélèvements pour accroître le volume et le rendement de la dépense de formation :

La substitution d'un système de subvention à l'obligation légale peut permettre d'accroître le montant global de la dépense de formation des entreprises, tout en améliorant le rendement moyen des formations.

Ce paradoxe apparent s'explique assez simplement de la façon suivante : les subventions diminuent le coût des formations et incitent donc les entreprises à former plus. Toutes les entreprises qui aujourd'hui dépensent *plus* que l'obligation légale ne ressentent pas cette dernière comme une contrainte et vont donc accroître leurs dépenses de formation. En revanche, certaines entreprises dont les dépenses de formation sont aujourd'hui juste au niveau de l'obligation légale ressentent cette dernière comme une contrainte qu'il n'y aura plus lieu de respecter avec sa disparition. La suppression de l'obligation légale éliminera donc ces dépenses. Mais ceci n'aura rien de dramatique puisque seules des dépenses peu efficaces disparaîtront. **En introduisant un système de subvention, on augmente donc le montant des dépenses non contraintes, c'est-à-dire des dépenses dont les entreprises et les salariés estiment qu'elles génèrent un rendement positif et, dans le même temps, on diminue les dépenses les moins efficaces.** *A priori*, le résultat sur le volume total des dépenses de formation est ambigu. Nous montrons en annexe que, sous des hypothèses empiriquement fondées, il est possible d'accroître le niveau global de la dépense, tout en éliminant *de facto* les dépenses inefficaces.

Proposition 2 : instituer un « chèque-formation » pour les chômeurs

L'autre élément de la réforme que nous préconisons viserait à utiliser une partie des prélèvements nouveaux pour financer la formation des demandeurs d'emploi, dont les difficultés d'accès à la formation ont été identifiées de longue date. Au système mis en place autour du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels pourrait ainsi se substituer un mécanisme de « chèques-formation », financé par la cotisation spécifique⁶⁴. Le principe de ces chèques consisterait à permettre au demandeur d'emploi d'obtenir une subvention des dépenses de formation, au *pro rata* de sa distance à l'emploi. Cette dernière pourrait être évaluée, dès l'inscription à Pôle Emploi, à l'aide d'un dispositif de profilage statistique fondé sur des caractéristiques individuelles observables⁶⁵. Les individus présentant le plus fort risque de chômage de longue durée bénéficieraient de chèques plus importants. Ceci simplifierait considérablement le parcours menant à la formation, dont la complexité constitue un facteur de sélectivité des individus les plus employables et les plus motivés. Des travaux de terrain récents montrent en effet que la recherche d'un financement constitue un obstacle auquel se heurtent fréquemment les demandeurs d'emploi désireux d'intégrer une formation⁶⁶.

Ce chèque-formation doit s'accompagner d'un suivi renforcé du demandeur d'emploi et d'une contrepartie : les chômeurs qui utilisent leur chèque-formation voient leur obligation de retour à l'emploi renforcée. Cet accompagnement pourrait également se traduire à travers des actions de parrainages systématiques pour les demandeurs d'emploi.

Proposition 3 : transférer aux URSSAF la collecte de la cotisation spécifique

Enfin, la collecte de cette cotisation spécifique serait réalisée par les URSSAF, à l'instar des autres cotisations sociales. Ceci ferait des URSSAF un collecteur

⁶⁴ On retrouve ici l'idée proposée par Henri Lachmann et Nicolas Colin dans la Note *Financement de la formation professionnelle continue, pourquoi il faut tout changer*, Institut Montaigne, juin 2008.

⁶⁵ De tels systèmes existent dans les pays scandinaves et en Allemagne. Il faut également noter que l'Unédic a mis en place au début des années 2000 un outil de profilage permettant de cibler les mesures actives d'emploi vers les chômeurs ayant un fort risque de chômage de longue durée. Ce dispositif semble avoir été mis en sommeil depuis la fusion Assedic-ANPE.

⁶⁶ Voir sur ce point le travail de terrain réalisé par la Dares: « L'orientation des chômeurs vers la formation de 2002 à 2004 : plus de propositions pour les moins qualifiés, moins de formations à l'arrivée », *Premières Synthèses* n° 29.2, juillet 2006.

quasiment universel des cotisations assises sur la masse salariale, engendrant à la fois une plus grande simplicité pour les entreprises et d'importantes économies d'échelle. Dans son rapport de 2008 sur la formation professionnelle, la Cour des comptes note également qu'une telle dévolution de la collecte « s'accompagnerait d'un contrôle des contributions par les services des URSSAF dont les moyens juridiques et matériels sont très supérieurs à ceux des services actuellement chargés de cette mission. »⁶⁷ Rappelons enfin que le subventionnement des entreprises formatrices repose, dans le système que nous préconisons, sur des réductions de cotisations sociales. Ceci justifie que la collecte et le subventionnement soient gérés par la même institution.

Dans un tel système, l'obligation légale de dépenser n'aurait plus lieu d'être, ce qui pose la question du rôle des OPCA, sinon de leur existence. En réalité, les OPCA peuvent conserver une place dans le paysage de la formation professionnelle. La mutualisation des fonds qu'ils réalisent serait toujours possible, mais se ferait de façon optionnelle, et non plus sur la base d'une obligation légale. C'est le principe adopté par les entreprises allemandes, qui investissent des sommes importantes dans la formation continue de leurs salariés⁶⁸. Elles en sont même la principale source de financement, alors qu'il n'existe pas d'obligation légale de financement par l'employeur. En Allemagne le principe de mutualisation repose en effet sur des conventions collectives. Toutes les entreprises adhérentes à un accord versent une contribution à un fonds commun de formation, y compris celles qui n'offrent pas de formation⁶⁹. Ceci permet de bénéficier d'économies d'échelle sous forme d'achats groupés de formations – dès lors que celles-ci sont certifiées – lorsque les entreprises d'une même branche mutualisent leurs ressources. Dans un système inspiré de celui-ci, les OPCA seraient mis en concurrence sur la base des prestations de conseil et d'ingénierie qu'ils offrent aux entreprises⁷⁰. En effet, même en y faisant progresser la certification indépendante, le marché de la formation restera complexe et les OPCA peuvent aider les entreprises à identifier leurs besoins en formation et à construire

⁶⁷ Cour des Comptes, 2008, *op.cit.*

⁶⁸ Fait notable, les entreprises allemandes investissent fortement dans des formation de type « général », c'est-à-dire valorisable par le salarié chez d'autres employeurs. Voir sur ce point les travaux de Acemoglu D. et Pischke J-S. : "Why do firms train? Theory and evidence", *Quarterly Journal of Economics*, 1998, vol. 113, 79-119.

⁶⁹ La compétence des entreprises allemandes est restreinte uniquement par les principes issus de la loi fondamentale, qui confèrent au conseil d'entreprise et aux représentants des jeunes un certain nombre de droits en matière de formation continue.

⁷⁰ Il faut noter que cette orientation avait été évoquée dans les travaux du groupe multipartite qui ont précédé l'accord national interprofessionnel de 2009 : « A plus long terme, quand les OPCA auront réorienté leurs missions vers des activités de services, de conseil et d'intermédiation à forte valeur ajoutée, peut-on envisager de réduire davantage l'obligation jusqu'à sa suppression ? ». Cette proposition n'a hélas pas eu de traduction dans la loi du 24 novembre 2009...

les parcours de leurs salariés en articulant les différents dispositifs existants. Des associations de partenariat volontaire de cette sorte existent dans certains pays. Par exemple, dans l'État de New-York, la *Garment Industry Development Corporation* travaille avec les syndicats ouvriers, les représentants du patronat et les pouvoirs publics pour améliorer la compétitivité des entreprises de confection de cet État. Pour cela, elle assure la formation professionnelle des salariés de plus de 4 000 entreprises⁷¹.

A l'évidence, une telle réforme ne peut se faire que de façon graduelle, sous peine de déstabiliser les OPCA et, à travers eux, les appareils syndicaux qui bénéficient du financement issu de la formation professionnelle⁷². Ceci serait préjudiciable à la réforme elle-même, tant les capacités de blocage des partenaires sociaux sont fortes dès lors que l'on touche à ces enjeux. Pour cette raison, la suppression de l'obligation légale devrait s'étaler sur plusieurs années, jusqu'à sa suppression définitive. Dans l'intervalle, les mécanismes de financement issus du crédit d'impôt pourraient être testés et évalués sur des populations d'entreprises ou de salariés choisies de façon aléatoire, afin de mesurer leur impact sur le comportement de formation des différents acteurs.

Proposition 4 : évaluer et certifier les formations

Pour s'assurer de la qualité des formations qu'ils subventionnent, les pouvoirs publics peuvent s'appuyer sur une certification des formations, délivrée par des agences, publiques ou privées, qui accordent des labels aux formations. Pour garantir l'objectivité de la certification, ces agences doivent être totalement indépendantes des prestataires ou des financeurs des activités à qui elles accordent les labels.

L'analyse économique montre que ce sont les offreurs qui doivent payer pour être certifiés, afin de signaler leur qualité, lorsqu'il y a beaucoup moins d'offreurs (les organismes de formation) que de demandeurs (les salariés, les entreprises et les chômeurs). Le prix de la certification doit être suffisamment élevé pour discriminer entre les bons et les mauvais offreurs⁷³. Mais il est aussi possible qu'une collusion entre offreurs et certificateurs impose des prix élevés ou des normes contraignantes

⁷¹ Voir, pour d'autres exemples, *Promouvoir la formation professionnelle des adultes*, Éditions OCDE, 2005, Paris.

⁷² Il n'est pourtant pas interdit d'envisager, de concert avec la réforme de la formation professionnelle, une réforme plus large qui engloberait le financement du syndicalisme. Le lecteur pourra se reporter sur ce point à l'ouvrage de Cahuc P. et Zylberberg A., *Les réformes ratées du président Sarkozy*, Flammarion, 2009, chap. 3.

⁷³ O Stahl K. and Strausz R., « Who should pay for certification? », *CEPR Discussion Paper* n° 8190, janvier 2011.

sans réelle justification d'efficacité, afin d'évincer des concurrents potentiels⁷⁴. Rien ne garantit *a priori* qu'une coalition d'offreurs ne soit pas capable de « capturer » un régulateur. Le rôle des pouvoirs publics est alors de veiller à préserver des possibilités de concurrence loyale entre plusieurs agences privées ou publiques grâce à des procédures d'appels d'offres appropriées. Il doit aussi permettre aux clients et usagers d'avoir un accès ouvert et rapide à des recours juridiques pour contester l'octroi ou le refus d'un label.

Le Danemark a fait le choix d'une agence nationale publique, mais indépendante, relevant du Parlement et non du gouvernement, qui évalue l'ensemble du système éducatif de la maternelle à l'enseignement supérieur en passant par la formation continue. Cette possibilité ne peut être exclue pour la France, mais à brève échéance deux recommandations nous semblent plus facilement réalisables :

- faire émerger une véritable concurrence entre plusieurs organismes certificateurs, l'État devant faire en sorte qu'ils soient réellement indépendants ;
- depuis la fin 2010, *AFNOR Normalisation* a fait paraître la norme ISO 29990 « Services de formation dans le cadre de l'éducation et de la formation non formelles – Exigences de base pour les prestataires de services », qui a été aussi adoptée par un grand nombre de pays européens afin de rendre comparables les différentes formations d'un pays à un autre. La norme ISO 29990 spécifie les exigences de base pour les prestataires de services de formation dans le cadre de l'éducation et de la formation non formelles, en matière de détermination des besoins d'apprentissage, de conception, de fourniture, de suivi et d'évaluation de prestations d'éducation, de formation et de développement non formels. Une règle simple pourrait être que les subventions soient réservées aux formations dispensées par des prestataires satisfaisant à cette norme.

⁷⁴ Lerner J. et Tirole J., (2006), «A Model of Forum Shopping», *American Economic Review*, 96, pp. 1091-1113.

ANNEXE

Simulation de l'effet de la réforme sur les dépenses de formation (proposition 1). Comment la réduction des prélèvements permet d'accroître le volume et le rendement de l'offre de formation professionnelle.

La seule question est de savoir de quel montant les dépenses efficaces augmenteront en introduisant des subventions puisque les dépenses inutiles disparaîtront purement et simplement dès lors qu'elles affichent un bilan coût-bénéfice négatif⁷⁵. Pour quantifier l'augmentation des dépenses efficaces consécutive à l'introduction des subventions, il faut en revanche poser deux hypothèses. La première concerne la part respective des dépenses efficaces et des dépenses inefficaces (donc contraintes) dans le système actuel. Cette répartition n'est évidemment pas observable. Nous partons d'une hypothèse favorable au système actuel, selon laquelle 90 % des dépenses de formation sont efficaces (donc non contraintes). La seconde hypothèse concerne l'élasticité de la dépense efficace à la subvention, c'est-à-dire le rapport entre la variation de cette dépense et la variation (à la baisse) du coût des formations qu'engendre la subvention⁷⁶. Ces éléments étant posés, l'encadré 2 présente les résultats de différentes simulations de la réforme que nous préconisons.

La réforme consiste à supprimer l'obligation de payer pour lui substituer un mécanisme de subvention destiné à stimuler les seules dépenses de formation efficaces. L'effet de cette réforme sur le volume global de la dépense de formation dépend de trois paramètres :

- i) le taux de prélèvement retenu dans le nouveau système, qui détermine le taux de subvention des actions de formation. Ce taux est décidé par les pouvoirs publics ;
- ii) la part respective, dans le système actuel, des dépenses inefficaces et des dépenses efficaces. La part des dépenses efficaces est supposée égale à 90 %, ce qui est une hypothèse optimiste sur l'efficacité du système actuel ;
- iii) l'élasticité de la dépense de formation à la subvention. Cette élasticité est fixée à 1,2 sur la base des travaux d'évaluation existants⁷⁷.

⁷⁵ Il faut noter qu'en l'absence de l'obligation de payer, les dépenses inutiles ne seraient pas réalisées, même en présence d'une subvention, dès lors que celle-ci est inférieure à 100 %. Prenons l'exemple d'une action de formation d'un coût de 100 euros, dont le rendement en termes de productivité serait nul pour l'entreprise. Dans ce cas, même une subvention à hauteur de 99 euros n'inciterait pas l'entreprise à effectuer la dépense, puisqu'elle perdrait un euro au final.

⁷⁶ Formellement, l'élasticité s'écrit ainsi $e = (\text{variation en pourcentage de la dépense})/(\text{taux de subvention})$.

⁷⁷ Leuven et Oosterbeek (2004), *op. cit.*, montrent notamment qu'une diminution de 14 % du coût marginal des formations entraîne aux Pays-Bas une augmentation de la participation de 17 %. Sous l'hypothèse, raisonnable, que la dépense est proportionnelle à la participation, l'élasticité mesurée vaudrait ici $17/14 = 1,2$.

Nous partons de données relatives à l'année 2009, qui établissent la masse salariale brute du secteur privé à 473 milliards d'euros⁷⁸, et la dépense de formation des entreprises à 12 milliards d'euros⁷⁹. Le tableau 1 montre les effets simulés de la réforme sur la dépense globale de formation pour différents taux de prélèvement, venant se substituer aux taux actuels et destinés à financer les subventions à la formation.

Tableau 1 : Effets simulés de la réforme / situation initiale base 2009

Masse salariale = 473 Mds euros (1) ; dépense de formation des entreprises = 12 Mds euros (2). Élasticité de la dépense utile à la subvention: 1,2 (3).				
Part des dépenses efficaces dans la dépense totale (4)	90 %			
Taux de prélèvement (5)	0,20 %	0,30 %	0,40 %	0,50 %
Montant du prélèvement (Mds euros) : (1)*(5)= (6)	0,95	1,42	1,89	2,37
Montant des dépenses efficaces avant la réforme : (2)*(4) = (7)	10,80	10,80	10,80	10,80
Taux de subvention des dépenses efficaces : (6)/(7) = (8)	8,76 %	13,14 %	17,52 %	21,90 %
Variation des dépenses efficaces suite à la réforme (Mds euros) : (3)*(8)*(7) = (9)	+ 1,14	+ 1,70	+ 2,27	+ 2,84
Total des dépenses efficaces suite à la réforme (Mds euros) : (7) + (9) = (10)	11,94	12,50	13,07	13,64
Total des dépenses inutiles suite à la réforme	0,00	0,00	0,00	0,00
Variation de la dépense globale consécutive à la réforme : ((10) - (2))/(2)	- 1,00 %	+ 4,00 %	+ 9,00 %	+ 14,00 %
Taux de prélèvement maintenant la dépense de formation globale inchangée	0,21 %			

Deux conclusions essentielles ressortent de ce tableau :

- i) **par rapport au système actuel, il est possible de diminuer le taux de prélèvement pour toutes les entreprises, sans distinction de taille, tout en maintenant constante la dépense globale de formation.** La dernière ligne du tableau 1 précise ainsi le niveau de prélèvement, et donc de subvention, qui aboutirait à maintenir la dépense globale de formation inchangée. Le taux neutre serait ainsi de 0,21 % de la masse salariale. Par rapport au système actuel, l'ensemble des entreprises verraient ainsi leur taux de prélèvement diminuer⁸⁰.
- ii) **dans la mesure où seules subsistent les dépenses efficaces, le rendement moyen des formations s'en trouve mécaniquement accru.**

⁷⁸ ACOSS STAT, n° 104, juin 2010.

⁷⁹ Bref du Céreq, n° 284, avril 2011.

⁸⁰ Rappelons que ce taux est de 1,6 % de la masse salariale pour les entreprises ayant au moins 20 salariés, 1,05 % de 10 à 19 salariés, 0,55 % pour les entreprises de moins de 10 salariés.

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- Banlieue de la République
Gilles Kepel avec la collaboration de Leyla Arslan, Sarah Zouheir
(septembre 2011)
- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME (juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)
- Le défi numérique - Comment renforcer la compétitivité de la France
(mai 2011)
- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation
Romain Bordier, Aloïs Kirchner et Jonathan Nussbaumer
(février 2011)
- « Vous avez le droit de garder le silence... »
Comment réformer la garde à vue
Kami Haeri (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon ?
Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis
Ioanna Kohler (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
Frédéric Bonneval (février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang ?
Jacques Bichot (mai 2009)
- Mesurer la qualité des soins
Denise Silber (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité
Eric Keslassy (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
Gunilla Björner (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)
- Après le Japon, la France...
Faire du vieillissement un moteur de croissance
Romain Geiss (décembre 2007)
- Au nom de l'islam...
Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ?
Antonella Caruso (septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets
Comment ressusciter un système public de santé
Denise Silber (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
Anna Stellingner (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
Anne Dumas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité
(juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...
Comment financer la protection sociale
Jacques Bichot (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
Denise Silber (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques (février 2005)
- Mondialisation et dépossession démocratique :
le syndrome du gyroscope
Luc Ferry (décembre 2004)
- Cinq ans après Lisbonne : comment rendre l'Europe compétitive (novembre 2004)
- Ni quotas, ni indifférence : l'entreprise et l'égalité positive
Laurent Blivet (octobre 2004)
- Pour la Justice (septembre 2004)
- Régulation : ce que Bruxelles doit « vraiment » faire (juin 2004)
- Couverture santé solidaire (mai 2004)
- Engagement individuel et bien public (avril 2004)
- Les oubliés de l'égalité des chances
(janvier 2004 - Réédition septembre 2005)
- L'hôpital réinventé (janvier 2004)
- Vers un impôt européen ? (octobre 2003)
- Compétitivité et vieillissement (septembre 2003)
- De « la formation tout au long de la vie » à l'employabilité (septembre 2003)
- Mieux gouverner l'entreprise (mars 2003)

Pour les publications antérieures se référer à notre site internet :
www.institutmontaigne.org

INSTITUT MONTAIGNE



GDF Suez
The Boston Consulting Group
Axa
Cremonini
Carrefour
Areva
Rallye – Casino
Allianz
Air France KLM
Servier Monde
Groupama
Bouygues
BNP Paribas
Development Institute International - Dii
BPCE
Bolloré
STMicroelectronics
SNCF Groupe
McKinsey & Company
Lazard Frères
Michel Tudel & Associés
EADS
Egon Zehnder International
Pierre & Vacances
LVMH – Moët-Hennessy – Louis Vuitton
Schneider Electric
Barclays Private Equity
Caisse des Dépôts
APC – Affaires Publiques Consultants
Groupe Dassault
Eurazeo
Linedata Services
RTE Réseau de Transport d'Electricité
HSBC France
Tecnet Participations
CNP Assurances
SFR
RATP
PricewaterhouseCoopers
Rothschild & Cie
Sodexo

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT MONTAIGNE



VINCI
abertis
JeantetAssociés
The Royal Bank of Scotland France
BearingPoint
Veolia Environnement
Capgemini
GE Money Bank
Association Passerelle
International SOS
Ondra Partners
Sanofi-aventis
Voyageurs du monde
Vivendi
Média-Participations
KPMG S.A.
sia conseil
Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie
Tilder
M6
Wendel Investissement
Total
Davis Polk & Wardwell
3i France
august & debouzy avocats
Mercer
WordAppeal
Ricol, Lasteyrie et Associés
IBM
ISRP
Mazars
PAI
Gecina
Générale de Santé
La Banque Postale
Microsoft
Middlebury
France Télécom – Orange
Stallergenes
Allen & Overy
Suez environnement

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

Imprimé en France
Dépôt légal : octobre 2011
ISSN : 1771-6756
Achévé d'imprimer en octobre 2011

INSTITUT MONTAIGNE



COMITÉ DIRECTEUR

Claude Bébéar Président

Henri Lachmann Vice-président et trésorier

Nicolas Baverez Économiste, avocat

Jacques Bentz Président, Tecnet Participations

Guy Carcassonne Professeur de droit public, Université Paris Ouest Nanterre La Défense

Mireille Faugère Directrice, AP-HP

Christian Forestier Administrateur général, Cnam

Michel Godet Professeur, Cnam

Françoise Holder Présidente du Conseil de surveillance, Paul et administrateur, Groupe Holder

Natalie Rastoin Directrice générale, Ogilvy France

Jean-Paul Tran Thiet Avocat associé, White & Case

Arnaud Vaissié PDG, International SOS.

Président de la Chambre de commerce française de Grande-Bretagne

Philippe Wahl Président du directoire, La Banque Postale

Lionel Zinsou Président, PAI partners

PRÉSIDENT D'HONNEUR

Bernard de La Rochefoucauld Fondateur, Institut La Boétie

CONSEIL D'ORIENTATION

PRÉSIDENT

Ezra Suleiman Professeur, Princeton University

Henri Berestycki Mathématicien, EHESS et université de Chicago

Loraine Donnedieu de Vabres Avocate, associée gérante, JeantetAssociés

Jean-Paul Fitoussi Professeur des Universités, Sciences Po ; président, OFCE

Marion Guillou Présidente, INRA ;
présidente du Conseil d'administration, École polytechnique

Pierre Godé Vice-président, Groupe LVMH

Sophie Pedder Correspondante à Paris, *The Economist*

Guillaume Pepy Président, SNCF

Hélène Rey Professeur d'économie, London Business School

Laurent Bigorgne Directeur

INSTITUT MONTAIGNE



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

Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties

La formation professionnelle en France s'est développée avec la loi du 16 juillet 1971. Affichant un objectif ambitieux - traduire dans les faits l'ambition inscrite dans le Préambule de la Constitution de donner à chaque citoyen accès « à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture », elle institue pour les entreprises une obligation de financement assise sur leur masse salariale. En 2008, les entreprises ont dépensé 12,6 milliards d'euros pour la formation de leurs salariés. Or, les résultats sont décevants. Dotée d'une offre pléthorique et non contrôlée, la formation professionnelle bénéficie en priorité à un public déjà formé et ne touche pas les plus fragiles.

Cette étude montre que notre système actuel est dans une impasse et que les réformes proposées jusqu'alors sont largement inabouties. Elle formule quatre propositions pour faire de la formation professionnelle un véritable levier de croissance, de compétitivité et de cohésion sociale pour notre pays.

Institut Montaigne
38, rue Jean Mermoz - 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 58 18 39 29 - Fax +33 (0)1 58 18 39 28
www.institutmontaigne.org - www.desideespourdemain.fr

10 €
ISSN 1771-6756
Octobre 2011