



SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS ET DÉBATS SEANCE DU 13 MAI 2014

**La mise en œuvre du compte personnel de formation :
Vers une refonte du système de formation professionnelle ?**

Intervenants

- **Marc FERRACCI**, économiste, Crest-Ensaë, université de Nantes
- **Jean-Pierre WILLEMS**, consultant en droit de la formation
- **Coralie PEREZ**, économiste au Centre d'Économie de la Sorbonne
- **Bruno PAVIE**, directeur des ressources humaines, groupe NGE



Un système de formation professionnelle performant devrait répondre aux besoins des salariés, notamment des moins qualifiés et des demandeurs d'emploi, permettre d'allouer efficacement les dépenses et *in fine* d'améliorer la productivité et l'emploi. Cette séance a été l'occasion d'analyser les apports de la récente réforme de la formation professionnelle et, en particulier, de la mise en œuvre du compte personnel de formation. Elle a également permis de tirer quelques enseignements des dispositifs étrangers de comptes individuels de formation et de l'expérience concrète d'un DRH.

Quatre intervenants ont contribué à alimenter le débat sur ces différents aspects :

1. Marc Ferracci a présenté les enjeux et limites de la réforme de 2014 au regard des caractéristiques d'un système de formation professionnelle continue efficace.

La formation professionnelle continue (FPC), qui a représenté une dépense globale de 32 milliards d'euros en 2012, poursuit deux objectifs majeurs : la sécurisation des parcours professionnels et la mobilité professionnelle et salariale.

Si on observe depuis 1975 une généralisation de l'accès à la formation (le taux de stagiaires a plus que doublé de 1975 à 2005), la durée moyenne des formations s'est en revanche significativement réduite (divisée par 4 en 30 ans).

Les effets économiques de la FPC sont mitigés. Ils sont faibles voire nuls sur les salaires et plutôt élevés sur la productivité¹ et la stabilité de l'emploi. Ces résultats suggèrent que (i) les formations sont principalement courtes et d'adaptation et (ii) que les employeurs captent la majeure partie du rendement de la formation professionnelle.

Les effets de diffusion des bénéfices de la FPC aux autres salariés et les économies ultérieures pour l'assurance chômage (la FPC a un effet net négatif sur la durée des épisodes de chômage et positif sur la durée de l'emploi retrouvé) constituent des externalités justifiant une intervention publique dans le financement du système.

Les effets de la formation sont par ailleurs hétérogènes selon les publics (effet maximal sur les individus les plus employables) et la période à laquelle intervient la formation pendant l'épisode de chômage (effet maximal lorsque la formation débute autour de 6 mois de chômage).

A l'aune de ces analyses, **un système de FPC efficace** devrait :

- **fonctionner selon le principe « qui paie décide »** pour éviter les gaspillages et **comprendre des mécanismes d'accès et de financement les plus simples possibles** (pas de cloisonnement selon les publics et les statuts et plus d'autonomie pour les individus en leur permettant de solliciter directement les prestataires, sans intermédiaire)

- **comporter une information transparente sur la qualité des formations** pour limiter les asymétries d'information. Elle passe par une certification des prestataires - inexistante à l'heure actuelle - et des évaluations d'impact systématiques (délai de retour à l'emploi par exemple pour les demandeurs d'emploi).

- **inciter les entreprises à tenir compte des externalités** au moyen de subventions publiques ;

- **réduire les délais d'entrée en formation des demandeurs d'emploi.**

Au regard de ces critères, **le système français de FPC connaît plusieurs faiblesses** bien identifiées, notamment une efficacité moyenne limitée des formations, une offre de formation et des mécanismes de financement complexes. De plus, l'obligation légale de financement indifférenciée accroît les inégalités d'accès (entre chômeurs et salariés, qualifiés et non qualifiés), du fait de rendements différents selon la qualification et de l'absence d'incitation pour les entreprises à tenir compte des externalités de la formation. L'obligation légale de financement entretient en outre la faible responsabilisation des individus (les ménages financent en France 4% de la dépense globale de formation contre 30% en Allemagne) et alimente un marché de la formation pléthorique et intermédié dans lequel les organismes paritaires collecteurs agréés (Opca) jouent un rôle central.

La loi du 5 mars 2014 a introduit plusieurs changements :

- **La création du compte personnel de formation (CPF)** : sa portabilité peut contribuer à la responsabilisation des individus et à la sécurisation des parcours professionnels à condition de pouvoir effectivement mobiliser pour des formations plus longues et qualifiantes. La réalisation de cette condition paraît incertaine dans la mesure où le compte est plafonné à 150 heures et qu'il n'y a pas d'incitation particulière pour les entreprises à abonder le compte au-delà de ce plafond. L'abondement en heures plutôt qu'en euros est, en outre, un obstacle informationnel puisqu'il empêche de mesurer la valeur de la formation. L'absence d'abondement différencié (nécessité d'un abondement plus important pour les individus les moins qualifiés ou les moins rémunérés) constitue également une limite.

¹ Aubert P., B. Crépon, P. Zamora (2009), « Le rendement apparent de la formation continue dans les entreprises : effets sur la productivité et les salaires », *Economie et Prévision*, n°187 - 2009/1, pp. 25-46

La possibilité d'alimentation du compte par des abondements publics (Pôle emploi, régions) va dans le sens de la nécessité de prendre en compte des externalités de la formation (en particulier pour les « décrocheurs »). Sa concrétisation semble toutefois incertaine compte tenu du contexte budgétaire contraint.

- **la suppression de l'obligation légale dans le cadre du plan de formation** (0,9%) répond au besoin de simplification pour les entreprises mais la collecte au titre de la mutualisation obligatoire augmente (1% contre 0,7% avant la réforme).

- **la création du conseil en évolution professionnelle** constitue une avancée pour la transmission d'informations et l'accompagnement des choix individuels. Cette mesure ne saurait toutefois être exclusive d'un dialogue social de qualité dans les entreprises pour donner de l'information aux salariés sur leurs perspectives de mobilité.

Au final, la complexité du système de FPC reste le défaut principal. La suppression des fonctions de collecte et d'intermédiation des OPCA apparaît souhaitable afin de favoriser une relation directe entre individus et prestataires. Ce changement doit s'accompagner d'un conseil en accompagnement de qualité pour réduire les inégalités entre individus (degré d'autonomie variable) et d'une certification indépendante des prestataires de formation.

2. Jean-Pierre Willems a présenté le cadre juridique actuel du droit à la formation et ses évolutions possibles suite à la récente réforme de la formation professionnelle.

Une large jurisprudence existe en matière de formation professionnelle. En 35 ans, le juge est passé de l'affirmation d'une obligation de formation inscrite dans le contrat de travail à une obligation de gestion des compétences et de l'évolution professionnelle du salarié. Ce corpus de règles issues de la jurisprudence a nourri les évolutions législatives qui fixent trois responsabilités à l'employeur :

- **l'obligation de gestion de la performance** (obligation de donner les compétences correspondant au niveau d'exigence du poste) : si le pouvoir de direction confère à l'employeur la possibilité de faire évoluer l'organisation du travail et le contenu des postes de travail, il en résulte pour lui l'obligation de former ses salariés afin qu'ils puissent s'adapter aux nouvelles exigences de leur emploi.

- **l'obligation de gestion de la santé des salariés** (capacité à travailler en préservant sa santé) : l'employeur est tenu de veiller à ce que tout salarié puisse travailler en préservant sa santé physique et mentale. Cette obligation de faire en

sorte que les salariés travaillent en sécurité impose aux entreprises de veiller à ce que les salariés disposent des compétences qui leur permettent de maîtriser les risques liés à leur situation de travail. Ces deux obligations sont mises en œuvre en concertation avec le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail et le comité d'entreprise.

- **l'obligation de maintenir l'employabilité des salariés** : au-delà de la capacité du salarié à occuper son emploi, l'employeur doit lui faire bénéficier de formation permettant de maintenir sa capacité à occuper un emploi au regard de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations.

La loi du 5 mars 2014 acte l'obligation de former tous les salariés au moins une fois tous les 6 ans². Elle crée également le CPF qui doit devenir l'outil de mise en œuvre du droit à la formation, universel et portable tout au long de la vie professionnelle. Tel qu'il est conçu, le CPF n'est pas un dispositif de capitalisation mais un système d'acquisitions régulières sous la forme de droits rechargeables. Compte tenu de son plafonnement à 150 heures, il ne permet pas de suivre des formations de longue durée à l'instar du congé individuel de formation. Ses caractéristiques en font plutôt un dispositif d'incitation à se former régulièrement. La définition des formations éligibles au CPF par les partenaires sociaux aura un impact sur le succès de ce dispositif. La loi du 5 mars 2014 introduit également la notion « d'investissement en formation », qui n'est pas définie juridiquement ni comptablement, et soulève une nouvelle manière d'appréhender l'effort de formation des entreprises, non exclusivement au travers de dépenses, mais aussi en termes de ressources mobilisées. Elle invite également à repenser les indicateurs statistiques.

3. Coralie Perez a analysé le CPF au regard de différentes expériences étrangères en matière de comptes individuels de formation

Le compte individuel de formation se définit comme tout dispositif visant à doter l'individu de ressources lui permettant d'entreprendre une démarche de formation à son initiative. Ce type de dispositifs a été expérimenté dans de nombreux pays.

La France fait figure d'exception avec des comptes épargne en heures (Dif, CPF) alors que les

² L'entretien professionnel, obligatoire tous les 2 ans, donne lieu, tous les 6 ans, à un état des lieux récapitulatif du parcours professionnel. Sur cette période le salarié devra avoir bénéficié de la réalisation des entretiens et d'au moins 2 des 3 éléments suivants : formation, évolution salariale/professionnelle, acquisition d'éléments de certification. A défaut, l'employeur sera sanctionné. Particulièrement, dans les entreprises de 50 salariés et plus, il sera tenu d'abonder à titre correctif le CPF de 100 heures (130 pour salarié à temps partiel).

chèques ou vouchers de montants faibles sont très fréquents à l'étranger.

Trois approches peuvent être retenues dans la conception des comptes individuels de formation : celle qui place l'autonomie et la liberté de choix au centre du dispositif de formation et, à l'opposé, celle qui oriente fortement ces choix. Une approche intermédiaire dite par les « capacités » part du principe que la dotation ne suffit pas à faire du salarié un acteur de sa formation, mais qu'il doit être accompagné. **En tout état de cause, la formation doit être tirée par la demande ce qui suppose a minima une offre de formation lisible et fiable** : il s'agit d'informer la demande, de l'accompagner, de l'encadrer, mais aussi de réguler l'offre.

Du côté de l'offre, certains pays s'assurent de l'efficacité de la formation en amont avec des systèmes d'accréditation, de certification ou des démarches qualité ; d'autres en aval en assurant un suivi des résultats de la formation et de son retour sur investissement (taux de retour à l'emploi, par exemple).

Du côté de la demande, il convient de s'interroger sur le degré optimal d'autonomie des individus dans le choix de leur formation. En l'occurrence, la participation décroît avec l'accompagnement des individus dans leurs choix. Néanmoins, l'information est a minima nécessaire pour garantir l'efficacité de la formation.

Les résultats des expériences de comptes individuels de formation sont mitigés. Il existe des effets d'aubaine (les personnes qui activent leurs comptes se seraient de toutes manières formées) et à l'opposé certains individus (surtout les moins qualifiés) n'utilisent pas leur compte, ce qui plaide pour un meilleur ciblage des comptes.

Quant au CPF, il s'agit d'un compte « universel-progressif » qui vise à encourager l'autonomie et la responsabilité. Reste encore à trouver le bon équilibre entre initiative et encadrement, et à définir et coordonner les contributions et rôles des différents acteurs, bénéficiaire, employeur, pouvoirs publics.

4. Bruno Pavie, DRH chez NGE, a présenté l'intégration et la sécurisation des parcours au sein de son entreprise

Pour recruter, NGE, entreprise de travaux publics, avait recours jusqu'en 2002 à des intérimaires, par nature peu fidèles, à l'ANPE et aux missions locales dont les candidats ont un bas niveau de qualification et aux annonces dans la presse qui bien que très coûteuses, ont un faible niveau de retours. NGE a donc décidé de modifier sa stratégie de recrutement : dorénavant, **elle forme des jeunes sans expérience en contrat de professionnalisation au sein de son propre**

centre, « Plate Forme ». Une fois intégrés, ses collaborateurs bénéficient d'une politique de formation continue active.

En 2013, la formation chez NGE a représenté 5,6% de la masse salariale, soit 151 000 heures de formation dont 90 000 chez Plate Forme et 210 contrats de professionnalisation.

Sa politique de formation s'inscrit ainsi dans une logique de responsabilité sociétale.

Concernant la réforme récente, M. Pavie estime que les règles et procédures n'ont pas vraiment été simplifiées et **s'interroge sur la complexité de mise en œuvre du CPF.**

5. Débats et échanges avec la salle.

Le débat s'est principalement articulé autour des points suivants :

- **Le risque de baisse des dépenses de formation des entreprises** du fait de la suppression de l'obligation légale. Il a été précisé que ce risque n'était pas avéré dans la mesure où l'obligation légale contribuait aussi à financer certaines dépenses inefficaces. En outre, la participation financière des entreprises pour la mise en œuvre et le fonctionnement du CPF (0,2% de la masse salariale) devrait contribuer à ce que les droits à formation soient effectivement exercés.

- **La capacité du CPF à dépasser l'échec du DIF et du CIF.** La question du risque de manque d'information et d'incitations nouvelles à mobiliser le CPF a été soulevée.

- **Le caractère très récent de la dernière réforme (5 mars 2014) qui ne permet pas, à ce stade, de disposer d'une vision complète de ses potentialités** (liste des formations éligibles en cours de définition et fonctionnement du CPF par exemple).

- **Le manque de régulation de l'offre de formation.** Ce n'est pas le point le plus abouti de la loi qui fait cependant un pas vers la désintermédiation (plan de formation, une partie du CPF) car le financement de la formation ne doit dorénavant plus passer obligatoirement par un Opcva mais relève de l'initiative de l'entreprise.

Pour toute information complémentaire, consultez le site Internet de la DG Trésor :
<http://www.tresor.economie.gouv.fr/Seminaire-Politiques-de-emploi>
 ou envoyez un mél à Seminaire.Emploi@dgtrésor.gouv.fr