

FICHES CONCOURS

DROIT DU TRAVAIL ET POLITIQUE DE L'EMPLOI

La réforme de la formation professionnelle en 2018

Décembre 2018

www.pergama.fr



Marianne Stokes Candlemas Day

La formation professionnelle, qui s'adresse à des jeunes en formation initiale comme à des adultes salariés ou demandeurs d'emploi, permet d'acquérir les savoirs et les savoir-faire nécessaires pour exercer un métier ou d'actualiser ceux déjà possédés pour répondre à l'évolution des emplois et maintenir ainsi l'employabilité.

La formation professionnelle est un instrument de la politique de l'emploi : ses objectifs sont de diminuer le chômage, d'améliorer le fonctionnement du marché de l'emploi (en particulier la mobilité des actifs) mais aussi de développer les compétences de la population pour mieux répondre aux besoins de l'économie. L'importance du chômage en France, le lien entre chômage et qualification, la nécessaire « montée en gamme » des entreprises françaises pour gagner en compétitivité et mieux s'imposer sur les marchés extérieurs, tout plaide pour le renforcement de la formation professionnelle, à condition qu'elle soit efficace et de qualité. Certes, il n'y a pas de lien mécanique entre l'amélioration de la qualification de la population et le plein emploi. Pour autant, il s'agit d'une condition nécessaire, sinon suffisante : l'insuffisance de la formation initiale, le fait que cette insuffisance ne soit pas aujourd'hui compensée par une formation professionnelle de qualité et que les demandeurs d'emploi, pourtant moins qualifiés que l'ensemble de la population, en bénéficient peu, autant de causes d'un chômage élevé et enkysté depuis des décennies.

Une formation professionnelle traditionnellement décriée

- La formation professionnelle forme un ensemble compliqué. Jusqu'à la réforme de 2018 (voir infra), l'apprentissage, financé par une taxe sur les entreprises, relevait de la compétence des régions. Les entreprises, quant à elles, sont tenues de former leurs salariés. Elles doivent également verser, outre une taxe pour l'apprentissage, une contribution de 0,55 ou de 1 % de leur masse salariale, selon leur taille, pour aider les entreprises de moins de 50 salariés à financer leur plan de formation, prendre en charge les dépenses induites par la mobilisation des comptes personnels de formation (voir ci-dessous) et contribuer, en abondant un fonds de solidarité, à la formation des demandeurs d'emploi et des publics fragilisés. Jusqu'à la réforme de 2018, ces contributions étaient versées à des OPCA (organismes paritaires

collecteurs agréés) gérés par les partenaires sociaux. Enfin, les Régions, mais aussi Pôle emploi et l'UNEDIC, financent les formations nécessaires aux demandeurs d'emploi. Hors dépenses directement engagées par les entreprises pour leurs salariés, le montant de la formation professionnelle atteint en 2016 26 Mds.

- Les critiques émises traditionnellement sont fortes.

L'apprentissage : le quinquennat Hollande avait promis de développer cette formation en alternance (500 000 apprentis promis pour 2017) parce qu'elle facilite l'insertion professionnelle¹. Après une diminution jusqu'en 2014, le nombre de bénéficiaires remonte un peu (280 400 contrats signés en 2017 dans le secteur privé contre 271 000 en 2014), du fait essentiellement de la prolongation expérimentale jusqu'à 29 ans de la limite d'âge (loi du 8 août 2016) mais le dispositif reste sous-utilisé.

L'apprentissage est de plus en plus utilisé dans les grandes entreprises au bénéfice de populations déjà diplômées. En 2017 près de la moitié des apprentis avaient au moins le bac ou un niveau bac + 2. En accueillant de plus en plus de diplômés du supérieur, le dispositif bénéficie d'un effet d'image qui corrige sa réputation parfois médiocre mais il ne remplit plus sa mission d'origine, former professionnellement les non diplômés. Autre critique, en entreprises, les maîtres de stage exigeraient parfois que l'apprenti tienne un emploi (ce qui expliquerait l'ampleur des ruptures en cours de contrat, 29 % en 2015-2016, 50 % dans l'hôtellerie). Les liens entre les CFA (centres de formation des apprentis, où ceux-ci suivent la part théorique de leur formation) et les maîtres d'apprentissage seraient également trop distendus. La réactivité de la filière aux besoins des entreprises serait trop lente (2 à 3 années, sachant que les diplômes préparés sont des diplômes d'Etat), le taux d'occupation de certains CFA serait insuffisant, l'orientation se ferait souvent par défaut en tenant peu compte des désirs des jeunes, au demeurant mal informés des débouchés. Le patronat enfin réclame depuis longtemps d'être davantage impliqué dans le pilotage de l'apprentissage.

Pour la formation professionnelle des salariés, le taux d'accès moyen est bon (44 % en 2016) mais le nombre d'heures/stagiaire a beaucoup baissé (25 h cette année-là), ce qui empêche la formation professionnelle d'être qualifiante ou diplômante et ne lui permet pas de pallier l'absence de formation initiale et de diplôme. De plus, les grandes entreprises y ont recours bien plus que les petites et elle s'adresse essentiellement aux cadres et aux populations déjà diplômées.

L'accès des demandeurs d'emploi à la formation est souvent difficile : traditionnellement, moins de 10 % des demandeurs d'emploi y ont accès (mais pour des formations souvent longues, il est vrai) et les conseillers de Pôle emploi peinent à jouer leur rôle d'orientation. En 2016 et 2017, la formation des demandeurs d'emploi a connu un coup d'accélération à la demande du gouvernement : 900 000 demandeurs d'emploi supplémentaires ont été formés mais les taux d'insertion dans l'emploi ne se sont pas améliorés. La Cour des comptes, dans le bilan qu'elle a dressé de la mise en œuvre de ce dispositif², demande l'arrêt d'opérations ponctuelles de ce type au bénéfice de la mise en place systématique d'un parcours de formation approfondi, comportant le cas échéant deux étapes, une formation socle et

¹ 7 jeunes sur 10 sortant d'apprentissage trouvent un travail dans les 6 mois.

² La formation des demandeurs d'emploi, Cour des comptes, mai 2018

préqualifiante puis une formation professionnelle en alternance. Elle suggère des mesures reprises plus tard (voir ci-dessous) dans la loi « Avenir professionnel » du 5 septembre 2018 : accroître l'autonomie des demandeurs d'emploi, mettre en place un Conseil en évolution professionnelle et mesurer la qualité des formations.

Pour répondre à l'ensemble de ces critiques, les réformes de la formation professionnelle ont été fréquentes depuis 15 ans, avec trois types de mesure : améliorer le suivi des salariés (la loi du 24 novembre 2009 institue tous les 5 ans un bilan d'étape professionnel en entreprise et celle du 5 mars 2014 un entretien professionnel tous les 2 ans et une évaluation du parcours tous les 6 ans), renforcer la formation des demandeurs d'emploi et des moins qualifiés (la loi de 2009 crée un fonds de solidarité alimenté par les entreprises), enfin accroître l'autonomie des personnes et l'accès à des formations qualifiantes : après l'institution en 2004 du DIF, droit individuel à la formation (120 heures de droit à la formation acquises sur 6 ans), la loi de 2014 lui substitue le CPF, compte personnel de formation plafonné à 150 heures, réservé à des formations qualifiantes, avec une portabilité complète d'employeur à employeur comme pendant les périodes de chômage ; le CPF bénéficie d'un financement dédié et un abondement est possible par les branches professionnelles, les Régions et Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi. Son ambition est que le salarié lui-même, en le mobilisant, contribue au maintien ou à l'amélioration de son employabilité.

Ces réformes ont produit des améliorations mais n'ont pas corrigé toutes les carences du dispositif.

Les décisions : la réforme de l'apprentissage par la loi du 5/09/2018

En ce domaine, la loi « Avenir professionnel » du 5/09/2018 fait le choix de privilégier le rôle des branches professionnelles d'employeurs sur celui des collectivités régionales : elle enlève aux Régions le droit de réguler l'ouverture des CFA, qui s'opèrent désormais par simple déclaration. Les régions ne les financent plus (ou marginalement, voir infra) alors qu'elles recevaient auparavant une part (la moitié environ) de la taxe d'apprentissage. Les CFA ont obligation de mettre en place des formations et des diplômes définis en coopération par les branches professionnelles et par l'Etat. Ils doivent également obtenir une certification qualité et publier les résultats obtenus. Ils sont toujours financés par la taxe d'apprentissage mais « au contrat », ce qui empêche un CFA insuffisamment fréquenté de se maintenir. Le coût d'un contrat est défini par la branche professionnelle compétente avec l'aide de l'Institution publique France compétences, qui gèrera désormais (en remplacement des OPCA et des régions) les fonds versés par les entreprises au titre de l'apprentissage³ et de la formation professionnelle. Les Régions continuent à verser les aides dues aux employeurs, qui sont simplifiées. Elles perçoivent encore une petite fraction de la taxe d'apprentissage pour financer des CFA en zones difficiles. Le fonctionnement de l'apprentissage est modifié : le calendrier des CFA est libre, le processus d'entrée en apprentissage est assoupli. L'âge limite d'entrée en apprentissage devrait être reculé à 30 ans pour tous, le salaire de l'apprenti est amélioré, les conditions de réorientation après rupture de contrat assouplies.

³ La taxe d'apprentissage est désormais réservée pour 87 % aux CFA et pour 13 % aux établissements de formation initiale technologique ou professionnelle

Les décisions : la réforme de la formation professionnelle continue (loi du 5/09/2018)

Les décisions ont été précédées d'une négociation demandée par le gouvernement qui a abouti à un accord national interprofessionnel le 28 février 2018. Cet ANI a avancé des propositions (augmentation des droits inscrits sur le compte personnel de formation des actifs, mise en place d'un Conseil en évolution professionnelle, renforcement de la formation des demandeurs d'emploi). Pour autant, le gouvernement ne l'a pas suivi sur plusieurs points : il a accentué le droit des actifs à la libre utilisation du CPF, prévu une « certification qualité » des organismes de formation et surtout mis fin au rôle de mutualisation des fonds par les OPCA (gérés par les partenaires sociaux), remplacés en ce domaine par un établissement public qui gère les fonds de la formation professionnelle.

La réforme contenue dans la loi du 5/09/2018 « Avenir professionnel » est très ambitieuse.

- Le système de financement de la formation par les entreprises est simplifié : une contribution unique leur sera demandée collectée par les URSSAF pour mutualiser certaines dépenses de la formation professionnelle (dépenses de formation des entreprises de moins de 50 salariés, dépenses mobilisées par les comptes personnels de formation, dépenses de formation des demandeurs d'emploi prises en charge par solidarité...). Un nouvel établissement public, France compétences (avec association des Régions et des partenaires sociaux), sera chargé de la régulation de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage. C'est lui qui assurera la péréquation financière des financements qu'il reçoit entre les branches professionnelles et les régions. Au-delà de ce dispositif, les entreprises restent responsables du financement de leur propre plan de formation destiné à leurs salariés.
- La loi veut rendre les actifs plus autonomes dans le choix de leurs formations et leur donner la possibilité de modifier leur parcours professionnel, voire de se reconverter. L'accent est mis sur la réforme du compte personnel de formation (CPF) qui réunit le CPF antérieur et le congé individuel de formation des salariés qui disparaît en tant que tel. Le nouveau CPF sera alimenté non plus en heures, mais en euros. Le compte sera crédité de 500 euros par an pour les salariés à temps plein, 800 pour les salariés non qualifiés, dans la limite de 5 000 euros et 8 000 pour les salariés non qualifiés. Les CPF sont tenus par la Caisse des dépôts qui paye la formation choisie par la personne. Une application numérique sera créée pour que chacun connaisse en temps réel ses droits et puisse choisir une formation. Le CPF peut être abondé par de très nombreuses personnes publiques et privées, dont l'employeur, ce qui permet de cofinancer des formations chères. Les formations ouvertes au CPF seront plus larges qu'auparavant (sont ouvertes toutes celles qui ouvrent aux diplômés et titres enregistrés au répertoire national des certifications professionnelles) ;
- Les organismes de formation financés sur fonds publics et mutualisés devront être certifiés, sur le fondement d'un référentiel national de qualité, par un organisme agréé ;
- Seront mis en place des conseils en évolution professionnelle gratuits sur tout le territoire. Les opérateurs de conseil existants (jusqu'ici Pôle emploi, CAP emploi, l'APEC, certains organismes paritaires, les missions locales) seront désormais choisis par appel d'offres par France compétences ;

- L'organisme France compétences finance le Conseil en évolution professionnelle. Il assurera le suivi et l'évaluation de la qualité des actions de formation dispensées, il régulera les coûts et des niveaux de prise en charge des formations s'agissant des fonds publics ou mutualisés.
- Enfin, le projet donne aux régions des responsabilités élargies concernant l'information des élèves sur les métiers et les formations, en tenant mieux compte de l'offre de formation régionale et les besoins économiques locaux (compétences aujourd'hui exercées par les délégations régionales de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP).

Les Régions continuent à financer la formation des demandeurs d'emploi (comme l'UNEDIC et Pôle emploi)

Par ailleurs, est défini un plan d'investissement compétences de près de 14 Mds sur 5 ans (2018-2022), destiné, au-delà du « régime de croisière habituel », à former 1 million de demandeurs d'emploi et 1 million de personnes sans qualification. Le financement sera assuré par des crédits de l'Etat et des Régions mais aussi par un prélèvement sur la contribution « formation professionnelle » des entreprises gérée désormais par France compétences.

La réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle de 2018 correspond à des ambitions fortes : miser sur la formation professionnelle pour développer l'emploi ; assouplir le plus possible l'organisation de la formation professionnelle, pour faciliter le processus d'entrée en formation ; accroître, pour l'apprentissage, les responsabilités données aux représentants des employeurs et, pour la formation professionnelle des actifs, rendre ceux-ci plus autonomes, responsables de leur propre qualification, tout en leur facilitant l'accès à un conseil gratuit et en garantissant la qualité d'un marché de la formation qui a échappé jusqu'ici à toute évaluation. Si les objectifs annoncés sont réellement tenus, le progrès sera évident. Pour autant, il sera long. La réforme ne se mettra d'ailleurs en place que courant 2019. Sur le moyen terme, le bouleversement institutionnel est colossal ; la mise en place de la certification des organismes de formation prendra du temps, de même que la régulation du marché ; surtout, la réforme implique un changement d'habitudes pour passer d'une formation essentiellement prescrite à une formation choisie. Les effets ne se feront donc sentir que lentement.