

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

SOCIÉTÉ ■ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 157

LES BOÎTES NOIRES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Mai 2015 - 8 €



FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

LES BOÎTES NOIRES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Tout juste réformés en 2015, notre système de formation professionnelle et son financement restent incompréhensibles pour nombre d'acteurs et d'observateurs. La dernière réforme n'aura rien modifié sur le fond et s'est encore moins attaquée au tabou de la répartition des milliards de la formation professionnelle versés par les entreprises aux organismes collecteurs qui sont devenus, au fil des années, les véritables pilotes de cette politique publique. Aujourd'hui, on compte plus de 100 organismes collecteurs publics et privés en train de se constituer des réserves financières grâce aux contributions versées par plus de 3 millions d'entreprises, travailleurs indépendants et plus de 36 000 employeurs publics, qui doivent ensuite s'y retrouver entre les plus de 62 600 organismes de formations reconnus.

Alors que le taux de chômage est au plus fort, il faut mettre fin à ces boîtes noires de la formation professionnelle qui s'approprient une partie de la dépense et servent leur intérêt en priorité :

■ L'usine à gaz des Opca et du CNFPT : les employeurs, privés et publics, sont aujourd'hui contraints de financer la mauvaise gestion des organismes collecteurs du privé (Opca) et du public (CNFPT) sans aucune garantie en termes de qualité et de rentabilité.

=> **Notre proposition** : supprimer les Opca, la contribution obligatoire et laisser les branches professionnelles gérer la formation professionnelle des salariés du privé. Régionaliser le CNFPT pour la formation des agents territoriaux et Pôle emploi pour la formation des demandeurs d'emploi.

■ Plus de 2,7 milliards de formation gracieusement financés par le contribuable : ni l'État, en tant qu'employeur, ni les élus ne contribuent au financement de leur formation professionnelle pourtant obligatoire, celle-ci est donc financée intégralement sur des deniers publics.

=> **Notre proposition** : fusionner les écoles de fonctionnaires en un organisme collecteur chargé de mutualiser la nouvelle contribution obligatoire versée par les administrations publiques d'État employeuses et de financer la formation des agents. Publier annuellement le budget de la formation professionnelle des élus et interdire le rattachement d'un organisme de formation à un parti politique.

■ Opacité sur la qualité et les financements : l'absence de contrôle va de pair avec la multiplication des fraudes internes (au niveau des organismes collecteurs) et externes (au niveau des organismes formateurs).

=> **Notre proposition** : il faut automatiser les évaluations par les employés ayant bénéficié d'une formation avec une remontée des évaluations au niveau des régions qui doivent devenir la collectivité pilote de la formation professionnelle.

■ Le financement du paritarisme a été trop longtemps camouflé dans le budget de la formation professionnelle : la dernière réforme l'a encore prouvé avec la mise en place d'une nouvelle contribution obligatoire des entreprises pour financer le syndicalisme en France.

=> **Notre proposition** : mettre en place un chèque syndical que chaque salarié pourra remettre à l'instance de représentation de son choix.

Qu'entend-on et qu'attend-on de la formation professionnelle ?

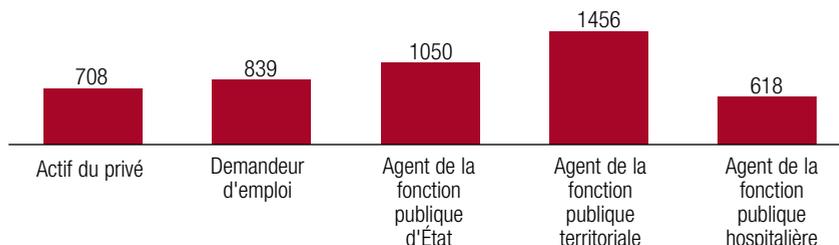
Quel doit être le but du système de formation professionnelle à la française si ce n'est l'employabilité des employés, des jeunes et des demandeurs d'emploi ? Or, nous allons constater dans les pages qui suivent qu'aujourd'hui le point central des négociations semble plutôt être les organismes et institutions gestionnaires, et non plus les employés

et leur niveau de formation. Cet éloignement de l'objectif initial, accentué par la multiplication des acteurs, a permis la mise en place de boîtes noires où l'argent de la formation professionnelle circule sous un contrôle minime malgré les avertissements lancés régulièrement par la Cour des comptes ou encore l'Igas fin 2014.

Les chiffres clefs de la formation professionnelle des adultes

	Formation professionnelle des actifs du privé	Formation professionnelle des demandeurs d'emploi	Formation professionnelle des agents du public		
			Fonction publique d'État	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière
Contribution légale de l'employeur en pourcentage de la masse salariale	0,55 % pour les entreprises de moins de 10 salariés 1,05 % pour les entreprises de 10 à 19 salariés ¹ 1,6 % pour les entreprises de plus de 20 salariés ²	Subventions publiques et financements des entreprises via les charges sociales	Pas de cotisation	1 %	2,1 % + 0,2 %
Contribution réelle de l'employeur en pourcentage de la masse salariale	2,72 %	-	4,8 % ³	nc	nc
Organismes collecteurs	Opcva	Unédic	-	CNFPT	ANFH
Plus de 62 600 organismes de formations (hors formation gérée en interne dans les entreprises et les administrations publiques)					
Dépense totale par public ciblé en 2012 (en euros)	13,4 milliards ⁴	4,3 milliards	2,5 milliards	2,7 milliards	703 millions
			5,9 milliards		
Dépense par individu du public ciblé en 2012	708 euros	839 euros	1 050 euros	1 456 euros	618 euros

Notes :
¹ 1 % depuis le 1^{er} janvier 2015 ;
² Ibid ;
³ Formation professionnelle et formation statutaire ;
⁴ Hors dépense des entreprises en interne.



L'organisation et le financement de la formation professionnelle en France se révèlent opaques et inefficaces

Une dépense difficilement identifiable

On donne souvent le chiffre de 32 milliards d'euros de dépenses pour la formation professionnelle mais cette somme est à partager entre les dépenses pour les jeunes, celles pour les actifs du public, du privé et la formation des demandeurs d'emploi. Pour les actifs, en 2012, les entreprises auront financé 13,4 milliards d'euros via une contribution obligatoire à verser aux Opcv et une obligation d'élaborer un plan de formation. Une somme qui monte à 19,3 milliards d'euros si l'on compte les contributions des administrations publiques en tant qu'employeur. Contributions auxquelles s'ajoutent :

- près de 50 millions d'euros versés chaque année par les entreprises pour la formation professionnelle des demandeurs d'emploi ;
- presque 2 milliards d'euros financés par Pôle emploi, l'Agefiph et les autres agences pour l'aide au retour à l'emploi, l'allocation de fin de formation et les aides aux formations conventionnées ;
- 840 millions d'euros financés par l'État pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi dont 200 millions à l'Afpa (sous forme de droit à compensation retenu sur la taxe intérieure sur les produits pétroliers) ;
- encore 900 millions d'euros, financés par l'État, de subventions aux organismes de formation professionnelle publics ou parapublics (Cnam, Greta, Centre Inffo) et de soutien à l'Afpa.

Au final, hors dépenses pour les jeunes et hors dépense interne des entreprises, le budget de la formation professionnelle s'élève alors à près de 23,5 milliards d'euros dont 52 % sont financés par les entreprises. Une somme en constante augmentation puisqu'en 2005, le montant de la formation continue et des adultes s'élevait à seulement 19,4 milliards d'euros dont 44 % étaient financés par les entreprises¹. Une inflation essen-

tiellement supportée par les entreprises privées qui, au final, cotisent presque le double du seuil légal : 2,72 % de la masse salariale en moyenne. Un éparpillement des financements dû à la complexité d'un système opaque et difficile d'accès où 3 millions d'entreprises contractent avec plus de 62 600 organismes de formations. Peu étonnant alors qu'en termes de comparaison internationale, le marché français de la formation professionnelle soit le plus développé d'Europe.

En effet, en 2010, en parts de la masse salariale investies, les entreprises européennes auront en moyenne dépensé 1,6 % de leur masse salariale dans la formation contre 2,72 % en France. Le problème reste que les résultats de notre système de formation ne sont pas à la hauteur des sommes investies : sur l'ensemble de la population 25-64 ans et en incluant les formations non formelles, la France se situe dans la moyenne basse avec un taux d'accès de 36 % des employés à une formation par an contre 56 % au Royaume-Uni et 47 % en Espagne (OCDE 2012). Et la France « se place parmi les derniers dans le classement 2013 de l'OCDE sur les compétences des adultes », rappelle Emmanuelle Pérès, déléguée générale de la Fédération de formation professionnelle. D'ailleurs les Français, eux-mêmes, ne sont pas convaincus par la politique de formation professionnelle. Dans un sondage EY/Acteurs publics de mai 2013 : « Trois personnes sur quatre interrogées pour Acteurs publics et EY estiment que l'argent public consacré à la formation professionnelle est utilisé de manière inefficace. Principal reproche : les publics ciblés ne sont pas les bons. D'ailleurs, les Français font surtout confiance aux branches professionnelles pour piloter la formation. » Un avis qui s'inspire directement du modèle allemand (voir encadré p. 11).

Qui profite du (trop) vaste marché de la formation professionnelle ?

Au total, plus de 62 600 organismes de formations proposent une offre de formations quand plus de 3 millions d'entreprises marchandes en France financent directement et/ou via la mutualisation dans une centaine d'organismes collecteurs les demandes de formations de leurs salariés. Du côté du public, l'État et plus de 36 000 collectivités territoriales financent la formation de leurs agents et de leurs élus (voir

encadré p. 22) mais soutiennent également la politique publique en faveur de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. Au final on aboutit à un système de financements directs, indirects, de mutualisation, de péréquation et de remboursements de frais extrêmement complexe et peu contrôlé où plus personne ne peut s'y retrouver, ni les organismes collecteurs, ni les financeurs, ni les prestataires de formations et encore moins les entreprises et les demandeurs de formation.

La formation professionnelle en Allemagne : une responsabilité individuelle

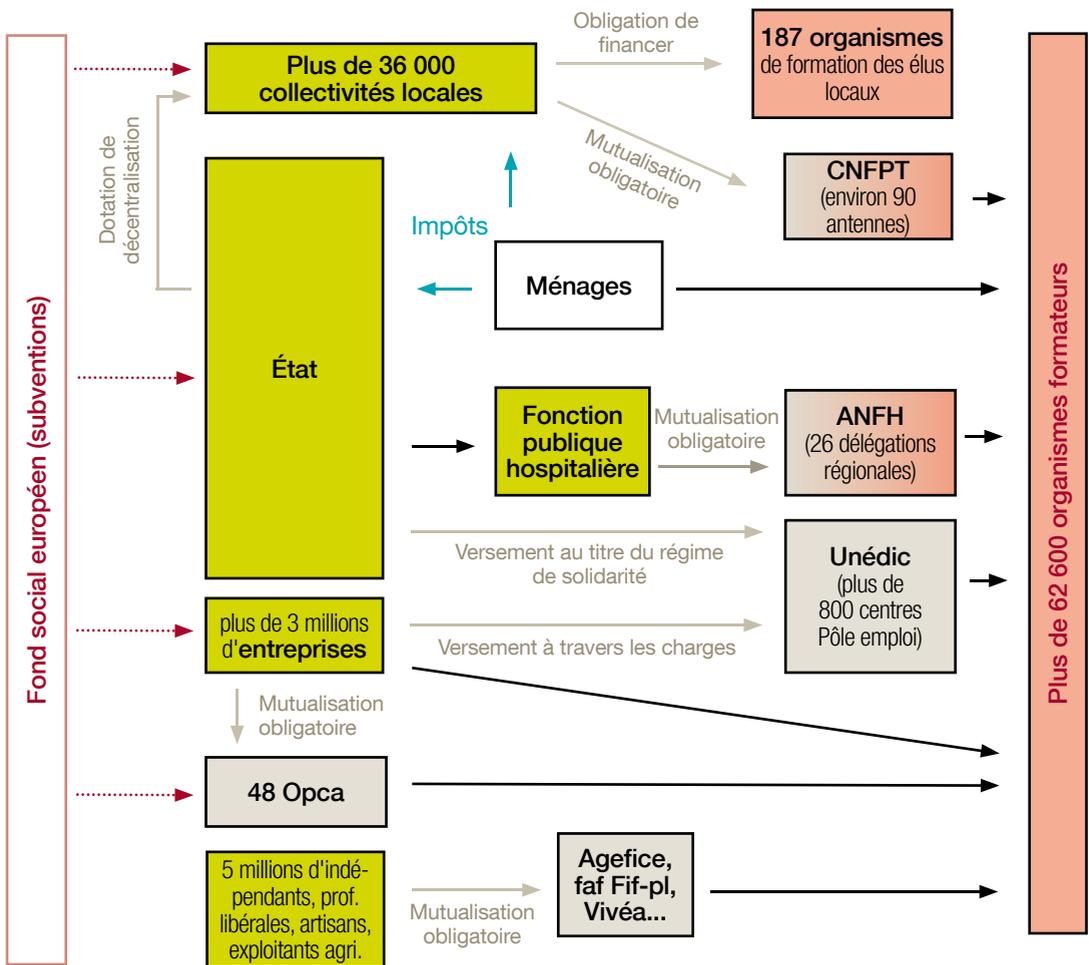
Outre-Rhin la formation professionnelle est très peu réglementée car il n'y a pas d'obligation de financement de la formation des salariés pour les entreprises... à moins que des accords de branche aient décidé du contraire (mise en place des premiers accords à partir des années 2000). L'État fédéral a bien mis en place des « formations réglementées » qui, si elles sont peu utilisées par les entreprises, se sont imposées comme l'intervention la plus efficace auprès des demandeurs d'emploi. L'État se charge donc des demandeurs d'emploi, les entreprises de former leurs salariés selon leur besoin... et pour le reste, l'approche allemande repose sur une responsabilité individuelle de chaque actif à assurer sa propre employabilité. Conséquence directe, plus de 30 % des dépenses de formations sont assurées par les ménages. Pour faciliter ce type de formation, une majorité de länder (11 sur 16) ont mis en place des « congés individuels de formation », sauf que le taux de participation à ces dispositifs législatifs ne dépasse pas 1,5 % de la masse salariale.

Une organisation qui tranche avec notre système de formation professionnelle trop rigide et réglementé. Alors que retenir du système de formation continue allemand ?

■ Que l'inexistence d'une obligation à former pour les employeurs n'empêche pas le pays de plus dépenser que la France en matière de formation : 35 milliards d'euros soit 1,58 % du PIB. Une dépense mieux orientée qu'en France (1,26 % du PIB pour des dispositifs comparables) et qui permet de former plus de salariés : 53 % des salariés allemands ont accès à une formation par an contre 36 % en France.

■ Que si les pouvoirs publics (et notamment les länder) peuvent légiférer sur la question, le pilotage de la formation professionnelle est grandement laissé aux branches (chambres de commerce et des métiers) ainsi qu'aux individus eux-mêmes.

Marché de la formation professionnelle continue



Une complexité qui constitue évidemment un terrain propice aux fraudes. Comme l'explique l'Igas, « la formation professionnelle est devenue un terrain attractif pour des "opérateurs" qui savent parfaitement identifier les zones de faiblesse du dispositif [...] et qui utilisent des méthodes astucieuses de contournement des contrôles en vigueur ». Début 2014, la mise au jour par la Justice d'un vaste réseau de détournement de l'argent de la formation professionnelle, qui impliquait plus d'une soixantaine d'organismes de formations et plus de 4 millions d'euros, avait défrayé la

chronique. Il s'agissait d'un système de fausses factures et de stages de formations factices... mais remboursés. Un cas inquiétant mais probablement pas isolé, le phénomène des fraudes externes étant mal évalué (voir encadré p.17). Plus inquiétant encore, le cas des fraudes internes mieux cernées puisque l'Igas pointait du doigt, dans un rapport de novembre 2014, que « plus de la moitié des Opca contrôlés sur site ont mentionné l'existence dans le passé d'un ou plusieurs cas de fraude imputés à un de leurs collaborateurs ».

La dernière réforme n'a pas (du tout) modifié le cœur du problème

Modification du taux de contribution obligatoire (formation professionnelle et financement des syndicats) au 1^{er} janvier 2015

Seuils	Taux de contribution formation professionnelle	Nouvelle contribution « financement des syndicats »	Gains ou pertes
Pour les entreprises de 10 à 19 salariés	le taux de contribution légale passe de 1,05 % à 1 %	+ 0,016 %	= - 0,034 % elles sont gagnantes
Pour les entreprises de 20 salariés et plus	le taux de contribution légale passe de 1,6 % à 1 %	+ 0,016 %	= - 0,584 %, elles sont gagnantes
Pour les entreprises de moins de 10 salariés	le taux de contribution légale reste le même à 0,55 %	+ 0,016 %	= + 0,016 %, elles sont perdantes

Il apparaît évident que le système de la formation professionnelle est à décomplexifier pour le rendre plus lisible et plus transparent. D'ailleurs, depuis 2007, de nombreux rapports officiels ou d'organismes externes sont venus soutenir cette idée : on pense aux audits de modernisation, à la RGPP1, RGPP2, la MAP, les nombreux rapports de la Cour des comptes, du Sénat et de l'Assemblée nationale... Mais l'accord interprofessionnel du 14 décembre 2013 et la réforme qui a suivi, effective depuis le 1^{er} janvier 2015, n'auront que très peu modifié l'incompréhensible fonctionnement de la formation professionnelle des adultes. Le gouvernement aura essentiellement communiqué sur la mise en place du compte personnel de formation (CPF) de 150 heures et sur l'abaissement du taux de contribution pour les entreprises. Sauf que cet abaissement est quasi annulé par la (très discrète) création d'une nouvelle contribution à destination du paritarisme (voir tableau ci-dessus et encadré p. 14).

Une tentative de réforme qui ne fait d'ailleurs

pas illusion puisque selon un sondage OpinionWay pour l'Afpa², 76 % des actifs n'avaient jamais utilisé leur DIF avant la réforme et ce taux monte jusqu'à 87 % pour les demandeurs d'emploi. « *Les salariés avaient l'impression que les formations auxquelles ils avaient accès par ce biais ne répondaient pas à leurs besoins* », explique alors Hervé Estampes, le directeur général de l'Afpa. Très optimiste, il espère que « *le CPF devrait révolutionner la formation professionnelle* ». Sauf qu'au 1^{er} janvier 2015, 51 % des actifs n'en avaient jamais entendu parler, que 66 % des actifs déclaraient d'ailleurs ne pas avoir l'intention de suivre une formation cette année³.

Alors une réforme vraiment pour rien ? Non, il faut quand même noter qu'une mini-simplification a bien eu lieu puisque désormais une entreprise ne versera plus qu'une seule contribution à un seul Opcv (organismes collecteurs des entreprises – voir p. 16) et non plus comme avant, plusieurs contributions à 2 ou 3 Opcv différents. Mais pas encore de quoi respirer.

■ 2 publié le 5 janvier 2015
 ■ 3 <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2015/01/19/97002-20150119FILWWW00226-formation-2-actifs-sur-3-pas-interesses.php>.

Comment la formation professionnelle sert de prétexte au financement du syndicalisme

Cet aspect de la réforme de la formation professionnelle aura été moins médiatisé alors qu'il bouleverse tout le financement du paritarisme... probablement parce qu'il bénéficie à parts égales aux syndicats du patronat et des salariés. La réforme de la formation professionnelle aura ainsi mis fin au fameux « préciput » qui réservait 1,5 % des contributions des entreprises collectées par les Opcva au financement des syndicats et du paritarisme. Des transferts réalisés dans l'opacité la plus totale que la réforme a voulu rendre publics en les pérennisant via une nouvelle contribution obligatoire des entreprises de 0,016 % de la masse salariale. Si la volonté de transparence est louable, avec la publication obligatoire d'un rapport budgétaire annuel pour les syndicats subventionnés, cette réforme aura surtout l'intérêt de détacher presque complètement le financement des syndicats de leurs adhérents en dehors de toute notion de représentativité.

Si les négociateurs ont mis en avant le très faible taux de la nouvelle contribution, rappelons que cela représentera la coquette somme de 80 millions d'euros sur l'année 2015. Somme qui sera répartie équitablement entre les instances de représentation du patronat et celles des salariés, ce qui explique certainement le mutisme des organisations sur le sujet. Et une somme qui rapportera beaucoup plus à la reprise de la croissance et donc d'une augmentation de la masse salariale en France, ce que se garde bien de spécifier l'étude d'impact. D'autant qu'à cette pérennisation du financement des syndicats, l'État s'est engagé à rajouter 30 millions d'euros et ce, sans compter tous les avantages en nature (mise à disposition de locaux, dont les bourses du travail) et les subventions diverses (aides aux associations proches de syndicats, subventions pour organisations événementielles, etc.) déjà versés par les collectivités. Pouvons-nous accepter que lors des négociations sur la formation des actifs du privé, les syndicats s'organisent pour assurer leur survie hors de toute notion de représentation et de services rendus aux adhérents ? Sachant que le syndicalisme en France est déjà financé à plus de 80 % par des fonds publics pour environ 100 000 mandats paritaires dont seulement 68 800 sont vraiment identifiés, la réponse semble clairement non.

Notre proposition

■ Revenir sur la cotisation à 0,016 % et mettre en place le chèque syndical.

C'est de leurs bases d'adhérents que doivent émaner le financement et la légitimité des syndicats. Le chèque syndical consiste à attribuer à chaque salarié une somme qu'il peut anonymement et librement affecter à l'organisation syndicale de son choix chaque année. Cette somme serait fixée à un plancher par la loi (par exemple 50 euros) et augmentée par accord d'entreprise. Cette méthode simple permet de garantir un financement raisonnable aux syndicats dans les entreprises, à condition que ceux-ci démontrent auprès des salariés une véritable envie de les défendre et de les représenter.

Mettre fin à la distinction public-privé en matière de pilotage Organismes de formation : automatiser les contrôles

15

« Avec environ 62 600 organismes, le secteur de la formation est plutôt atomisé », ce n'est pas nous qui le disons mais bien le PLF 2015 dédié à la formation professionnelle. On compte alors un organisme de formation pour 1 000 habitants et un organisme de formation pour environ 420 travailleurs. Il faut dire que le marché de la formation professionnelle est porteur et ne connaît pas la crise puisque d'après le « portail officiel de la liste des organismes de formation publics et privés », on compterait 89 201 organismes en avril 2015. En 2011, ce décompte n'était que de 58 000 organismes. Mais comment s'assurer de la qualité des prestations, la formation professionnelle présentant la spécificité d'être une politique publique et une obligation pour l'employeur, le tout dépendant d'un marché concurrentiel très peu contrôlé ? L'Igas a d'ailleurs isolé que les TPE et leurs salariés étaient les plus à même d'être la cible de fraudes et/ou de prestations de moindres qualités. De l'autre côté, le marché, dont un quart est composé de particuliers, reste paradoxalement concentré, un minimum d'organismes formateurs étant en quasi-situation de monopole (seulement 30 % des organismes ont comme activité principale la formation) et les nouveaux arrivants (moins de 3 ans d'existence) ne réalisant qu'un dixième du chiffre d'affaires.

À noter que si 86 % des formés l'ont été par un prestataire privé, les organismes publics et parapublics qui ne représentent que 3 % du

marché bénéficient tout de même de 22 % du chiffre d'affaires. Pour la Fédération de formation professionnelle, ce déséquilibre est le fait du non-respect de la concurrence sur le marché. À plusieurs reprises, la Fédération a dû saisir les tribunaux administratifs et le Conseil de la concurrence suite aux manquements des appels d'offres dans les commandes publiques (notamment entre les administrations et l'Afpa qui ont été épinglés vis-à-vis des formations des demandeurs d'emploi). Toujours dans le souci de maintenir la concurrence du marché, la Fédération se positionne contre un durcissement des très minces conditions d'ouverture d'un organisme de formation⁴. Mais comment garantir un marché à la fois libre, lisible et de qualité ?

Théoriquement, il existe déjà un contrôle de la qualité des prestataires qui doivent « justifier des titres et qualités des personnels d'enseignement et d'encadrements »... sauf que « la loi ne précise toutefois pas la nature de ces – titres et qualités – ce qui prive de toute effectivité cette disposition », rappelle la Cour des comptes. Renforcer les conditions d'accréditation en amont serait dommageable pour le libre marché de la formation et serait fortement bénéfique aux organismes déjà en situation dominante, ce sont donc les évaluations qui permettront de réguler la présence et la qualité des organismes de formation professionnelle, notamment en isolant les bons des mauvais prestataires.

■ 4 La personne physique ou morale qui réalise des prestations de formation, doit simplement déposer une déclaration d'activité à la conclusion de son premier contrat/convention de formation. Cette déclaration est ensuite enregistrée par la région ainsi que son bilan pédagogique et financier.

Notre proposition

■ Automatiser l'évaluation de la qualité de la formation par le stagiaire et son employeur comme élément du dispositif afin de mieux quantifier le retour sur investissement pour l'entreprise. À l'heure du numérique, ces évaluations devraient se faire en ligne avec une remontée puis publications des résultats au niveau des régions qui doivent devenir la collectivité pilote de la politique de formation professionnelle. Ces notations des formations seraient ensuite publiées en parallèle de la publication du bilan financier et pédagogique des organismes de formation.

Faut-il sauver l'Afpa, 1^{er} organisme de formation public, à n'importe quel prix ?

La régionalisation de la politique de formation en 2002 a fait perdre à l'Afpa, l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, son lien privilégié avec l'État. Désormais la concurrence doit jouer et les régions se montrent beaucoup plus critiques à l'égard de l'association lors de la signature des contrats. L'antenne de l'association en Guadeloupe n'y survivra d'ailleurs pas, elle est dissoute en 2007 après que la région a refusé de la subventionner une nouvelle fois pour cause de dysfonctionnements trop importants. Un cas exceptionnel cependant puisque, même si l'association a frôlé la cessation de paiement en 2012, l'État est bien venu à sa rescousse : 160 millions d'euros versés en 2013 et 2014, 150 millions d'euros à nouveau en 2015. Pourtant, plus de 10 ans après la régionalisation, la refondation de l'Afpa se met trop lentement en marche et l'association conserve une organisation complexe qui conjugue une autonomie de gestion sous une semi-tutelle composée de représentants de l'État, des conseils régionaux et des partenaires sociaux. Depuis 1985, l'association est aussi divisée entre 22 agences régionales complétées par des centres pédagogiques et d'appui technique ou « campus », au nombre de 200 environ sur l'ensemble du territoire. Une structure lourde et forte de 9 200 agents... avec un ratio contestable d'un administrateur pour un formateur.

Si des efforts ont été décidés (gel des salaires depuis quatre ans, suppression de 1 000 postes, non-remplacement d'un départ à la retraite sur 5), le retour à l'équilibre budgétaire a encore été repoussé jusqu'en 2017 et le nombre de stagiaires continue de chuter (- 33 % entre 2007 et 2012) même si l'Afpa forme toujours 30 % des demandeurs d'emploi pour un taux de retour à l'emploi suite à une formation de 60 %.

Notre proposition

Pour cela, la Fondation iFRAP propose de scinder l'Afpa en deux entités distinctes avec :

- une activité protégée de la concurrence focalisée sur la formation des demandeurs d'emploi, domaine où l'association a fait ses preuves ;
- une activité commerciale d'orientation et de formation, exposée sur le marché de la formation professionnelle.

Aligner la gestion des organismes collecteurs du privé...

48 Opcas pour 48 modèles de gestion

Si dans les années 1990 on comptait plus de 600 organismes paritaires collecteurs agréés par l'État, le nombre d'Opcas a été réduit à 99 à la fin des années 2000 puis 48 en 2012. Ces Opcas mutualisent plus de la moitié des dépenses de formation des entreprises et « plus les entreprises sont de petites tailles, plus cette part est importante. Elle correspond ainsi à 80,3 % des dépenses

des entreprises de 10 à 49 employés, pour ne représenter que 37,5 % de celles des entreprises de 250 salariés et plus » (selon le PLF 2015). La place des organismes collecteurs est donc centrale dans le système de la formation professionnelle bien que leur rôle soit limité à une mission de remboursement et de tiers payeur vis-à-vis des entreprises qui commandent des formations. Un positionne-

ment qui ne responsabilise ni les entreprises adhérentes ni les Opcas, chacun se reposant sur l'autre pour les contrôles. Finalement les Opcas n'interviennent qu'à deux reprises : avant la formation du salarié pour signifier leur accord ou refus de la prise en charge et après la formation, pour un « *contrôle de service fait* » auprès de l'entreprise ou de l'organisme de formation afin d'être en mesure, en cas de contrôle de l'État, d'apporter la preuve de la formation. Une fonction qui, nous allons le voir, fait souvent défaut.

En effet, s'il y a bien eu une rationalisation du nombre... les Opcas restent très diverses dans leur structure ou leur fonctionnement qui dépend des « *circonstances de leur création et les particularismes de branches. Alors que certains se présentent comme des organismes très centralisés, faiblement représentés au niveau régional, d'autres Opcas ont fait le choix de privilégier un service de proximité et confient à leurs délégations régionales l'ensemble des tâches administratives et comptables* »⁵. En résultent d'importantes différences d'effectifs, deux Opcas employant plus de 800 agents et treize moins de 200. Également, « *les stratégies retenues pour le traitement des demandes de prise en*

charge et de paiement diffèrent considérablement selon les organisations ». Dans un rapport de novembre 2014, l'Igas pointe du doigt ces différences qui rendent presque impossibles les contrôles externes pourtant nécessaires alors que les Opcas gèrent un effectif total de 6 000 salariés, un budget de plus de 5 milliards d'euros annuels versés par 1,5 million d'entreprises (représentant 20 millions de salariés) pour financer la formation d'environ 4,5 millions de salariés par an. D'autant plus que les contrôles internes sont « lacunaires » dans la mesure où « *aucun Opcas n'a jusqu'ici mis en place une politique de maîtrise des risques conforme aux bonnes pratiques, c'est-à-dire adossée à une cartographie exhaustive des risques : les orientations retenues sont essentiellement inspirées par le vécu, de sorte qu'aucun des organismes collecteurs n'est en mesure d'avoir une assurance raisonnable de la maîtrise de tous les risques qu'il encourt* ». À titre informatif, un Opcas a cependant réalisé un compte rendu des dossiers de professionnalisation traités en novembre 2013. Et le résultat tombe, uniquement sur ce mois, 40 % des dossiers présentaient une irrégularité. Lorsqu'ils répondent à l'Igas, 70 % des Opcas citent les remboursements trop élevés ou mal justifiés comme le

L'impossible estimation des fraudes

Régulièrement, des affaires de fraudes à la formation professionnelle se retrouvent devant la Justice. En 2009, l'organisme collecteur Opcareg, son partenaire de gestion, l'ARFP d'Île-de-France et des chefs d'entreprise avaient mis en place un système de fausses formations remboursées quand les conseillers touchaient, eux, d'importantes primes de résultats. Coût de l'escroquerie : 20 millions d'euros. Du côté de Nice en 2014, 4 hommes ont été condamnés pour avoir détourné 1,1 million d'euros au titre du congé individuel de formation des demandeurs d'emploi. La même année, dans la Loire, un organisme de formation est condamné pour ne réaliser que 2 jours de formation... sur les 5 jours réellement remboursés. Un détournement de 18 000 euros stoppé par le signalement d'un employé. Ces trois affaires ne sont qu'un simple échantillon des fraudes découvertes, la plupart d'entre elles restant dissimulées. En 1999, un rapport parlementaire expliquait d'ailleurs qu'un organisme de formation avait une chance de se faire contrôler tous les 84 ans. Depuis, aucune amélioration en vue.

■ 5 Rapport Igas, novembre 2014

problème principal. Au final, le budget alloué aux contrôles représente moins de 1 % du budget global des Opca.

Grève contre la réforme dans une Opca de branche

Même au sein d'un Opca unique, la gestion est difficile à suivre souligne l'Igas. Vrai, si l'on en croit les difficultés que vivent les entreprises adhérentes de l'Opca Constructys du bâtiment, des travaux publics et de la construction qui collectait près de 300 millions d'euros. Suite à l'introduction des nouveaux taux de contribution effectifs depuis le 1^{er} janvier 2015, l'Opca devait perdre 30 % de cette somme. Pendant un an, l'Opca a négocié avec les entreprises de 10 à 299 salariés l'ajout d'une taxe supplémentaire de 0,2 % pour combler ces pertes, un choix allant à contre-courant de la réforme. Finalement, hormis pour le bâtiment, l'organisme paritaire et les entreprises sont parvenus à un accord en mars 2013. Problème réglé ? Loin de là, avec une collecte 2015 amputée de 100 millions d'euros, l'Opca est toujours contraint à une restructuration et à une réduction de ses effectifs. Sauf que « *Constructys est une marque. En province, les délégations sont organisées sous forme d'associations paritaires régionales (APR), structures autonomes disposant de leur propre conseil d'administration. Dans cette configuration, il est impossible à la direction générale centrale de procéder à une restructuration globale* »⁶, explique le représentant des salariés. Alors les antennes régionales sont entrées en grève et n'assurent plus leurs missions : ainsi les dossiers des 1,6 million de

salariés des 220 000 entreprises adhérentes sont bloqués depuis.

Comment sortir d'une situation où l'éparpillement des structures et la complexité de gestion se font au détriment des entreprises cotisantes ? La réforme de la formation professionnelle a bien missionné les Opca pour contrôler la qualité des prestations... Mais sans en préciser les modalités. Un retournement cocasse, d'autant que la mission de contrôle était, à l'origine, celle de l'État. En 1994, Michel Giraud, ministre du Travail était cependant obligé de reconnaître que « *l'État a complètement démissionné de ses responsabilités dans ce domaine, sans aucune justification. Il apparaît aujourd'hui clairement que les abus que l'on a recensés dans la collecte et dans la formation elle-même n'ont pu être commis que faute d'une volonté politique* ». 10 ans plus tard, Michel Sapin, alors ministre du Travail, annonçait quand à lui que la formation professionnelle était désormais réformée pour 40 ans. C'est peu probable, les quelques ajustements à la marge que nous venons de décrire étant loin d'être suffisants. Notre système de formation professionnelle n'a pas besoin de réformes mais d'une refondation complète notamment en revenant sur le principe de contribution obligatoire et de mutualisation auprès d'organismes agréés par l'État, qui depuis plus de 30 ans, n'ont jamais su démontrer une gestion rigoureuse.

Notre proposition

■ Supprimer les Opca et la contribution obligatoire des entreprises au titre de la formation professionnelle, mettant ainsi fin au double financement par les entreprises de la formation de leurs salariés (par mutualisation et en financement direct) et en laissant le pilotage de la formation professionnelle des salariés du privé aux branches professionnelles. Les enseignements de l'exemple allemand (détaillé en encadré) et le fait que les entreprises cotisent déjà le double de la contribution obligatoire nous montrent que les entreprises formeront bien leurs salariés, même sans contrainte légale.

■ 6 Voir le site « l'actualité de la formation » : <http://www.actualite-de-la-formation.fr/une-du-sommaire/une-de-2015/mobilisation-des-salaries-contre-la-restructuration-de-l-opca-constructys.html>

Une gestion publique de la formation professionnelle loin d'être exemplaire

La formation professionnelle des agents du public repose sur un système indépendant avec un financement opaque et une confusion des rôles avec des organismes à la fois collecteurs et formateurs. En ressort une gestion encore plus difficile à suivre que dans le privé, alors que les déséquilibres entre public/privé sont encore importants.

■ En 2012, 13,4 milliards d'euros auront été dépensés pour la formation professionnelle des actifs du secteur privé : soit 708 euros par actif du privé.

■ 4,3 milliards d'euros ont été dépensés pour la formation professionnelle des demandeurs d'emploi : soit 839 euros par demandeur d'emploi.

■ 5,9 milliards d'euros auront été dépensés pour la formation des agents du secteur public : soit 1 110 euros par agent.

Cela revient à un ratio de + 36 % pour un agent du public par rapport à un actif du privé, + 25 % par rapport à un demandeur d'emploi.

Sauf que la dépense n'est pas non plus équilibrée entre les différentes fonctions publiques. D'ailleurs le jaune budgétaire de la formation professionnelle commet une erreur à ce propos en affirmant que « *les agents civils de l'État bénéficient de 35 % des crédits de formation pour un poids de 34 % dans les effectifs de la fonction publique, hors militaire [et] les agents territoriaux bénéficient de 46 % de la dépense alors qu'ils représentent 43 % de l'effectif concerné* ». À lire cela, il semblerait qu'il existe une parfaite concomitance entre les dépenses de formation et le poids des effectifs de chacune des fonctions publiques. Or, selon les chiffres-clés de la DGAFP en 2013, la fonction publique

d'État hors militaires ne supporte pas 34 % des effectifs totaux mais bien 41 % tandis que la fonction publique territoriale en représente 36,7 %. Dès lors, ***la fonction publique territoriale compte moins d'effectifs que la fonction publique d'État, un nombre de jours de formation par agent moindre*** (2,5 jours contre 5,6 jours – et ce, même en sortant la formation statutaire du décompte de la fonction publique d'État : 3,6 jours) ***mais des dépenses plus élevées que la fonction publique d'État***, enregistrant une hausse de 40 % des dépenses depuis 2006 alors que ses effectifs ont augmenté de seulement 16 %.

À noter que ces chiffres prennent en compte les contractuels de la fonction publique qui ont pourtant un accès beaucoup plus restreint que les fonctionnaires à la formation : on parle « d'obligation de servir du contractuel » dont la durée et le coût des formations peuvent être plafonnés en fonction de la durée de son contrat (une formation d'une durée supérieure à 2 mois, peut être soumise à une obligation d'exercer dans la fonction publique pendant 2 ans maximum et en cas de non-respect de ces critères, le contractuel peut être contraint de rembourser le montant de la rémunération perçue pendant la formation ainsi que les frais de formation, au prorata du temps de service non accompli). Au final, les inégalités de dépenses de formations perdurent entre les trois fonctions publiques puisque l'on tombe sur une dépense par agent de :

■ 1 050 euros dépensés par agent de la fonction publique d'État ;

■ 1 456 euros dépensés par agent de la fonction publique territoriale ;

■ 618 euros dépensés par agent de la fonction publique hospitalière.

Comment expliquer ces inégalités ?

■ L'État, en tant qu'employeur, n'est pas soumis à un taux légal de contribution.

L'État, alors qu'il emploie 2,3 millions de fonctionnaires sur les 5,3 millions d'agents que compte la France, n'est pas soumis au versement d'un taux légal de contribution sur sa masse salariale pour financer la formation professionnelle de ses agents. Cela pose la question de l'origine des fonds qui alimentent les plus de 160 écoles de formations initiales ou de spécialisation de la fonction publique d'État, qui emploie près de 45 000 formateurs⁷. Selon le PLF 2015, l'État dépense 4,78 % de sa masse salariale à la formation de ses agents, soit un ratio beaucoup plus élevé que les entreprises (2,72 %) ou que le taux légal de contribution pour la fonction publique territoriale (1 %) et hospitalière (2,3 %).

■ Le taux d'accès à la formation est beaucoup plus élevé dans le public.

D'après les données de l'Insee, 63 % des agents de la fonction publique sont formés contre seulement 46 % des salariés du privé, 33 % des non-salariés et 27 % des demandeurs d'emploi. Un taux important qui tient compte du fait que les agents bénéficient d'une part de formation statutaire qui leur permet d'avancer sur la grille salariale. Et celle-ci inclut la formation initiale des agents, soit leur année d'entrée en fonction. Les préparations aux concours représentent 19 % des journées de formations statutaires des agents des collectivités territoriales et sont souvent les formations les plus longues (6 jours en moyenne) – tandis que les formations de professionnalisation, c'est-à-dire les formations statutaires consécutives à la prise de poste au premier emploi et tout au long de la carrière, représentent 47 % des journées de formation. On a donc un dédoublement de formation lors des progressions de carrière qui captent à elles seules deux tiers des journées de formation. La formation statutaire pèse finalement pour la moitié des dépenses de formation des agents

de la fonction publique.

■ La double casquette des organismes collecteurs du public, à la fois collecteurs et formateurs, pose des questions de bonne gestion : le cas de la CNFTP.

Avec 1 456 euros dépensés par agent de la fonction publique territoriale contre 618 euros par agent de la fonction publique hospitalière, la dépense par agent de la fonction publique territoriale est plus de deux fois supérieure à celle de la fonction publique hospitalière. Une situation qui fait écho aux nombreuses plaintes des élus et dirigeants locaux sur la gestion du CNFPT, le Centre national de la fonction publique territoriale, depuis plusieurs années.

Des relations conflictuelles avec les collectivités

Ce sont les élus locaux, en tant qu'employeurs, qui auront tiré la sonnette d'alarme en premier quand, dès mars 2000, l'association des maires de France dénonce les « difficultés qu'ils rencontrent en matière de formation des agents territoriaux. [D]es difficultés [qui] proviennent pour partie de la réglementation en vigueur mais [qui] ont également pour origine le contenu des formations, l'organisation des stages, leurs financements ». 10 ans plus tard, l'association des maires ruraux dénonce à nouveau « une réelle insatisfaction [...] à l'endroit des prestations proposées par le CNFPT ». Ils s'attaquent alors à la double casquette de la CNFPT, à la fois organisme collecteur et organisme formateur. En effet, comment, dans ces conditions, s'assurer de la qualité de la prestation délivrée ? Un département a d'ailleurs accepté de donner à la Fondation iFRAP le bilan de ses relations conflictuelles avec le CNFPT, en insistant particulièrement sur 2 points d'insatisfaction : la récurrence des refus ou des annulations de stage et la quasi-absence d'évaluation suite aux formations. En effet, en 2012 dans ce département, 34 % des formations n'ont pas eu lieu : 75 % d'entre elles à cause d'une annulation de la CNFPT, 15 % à cause d'une annulation de

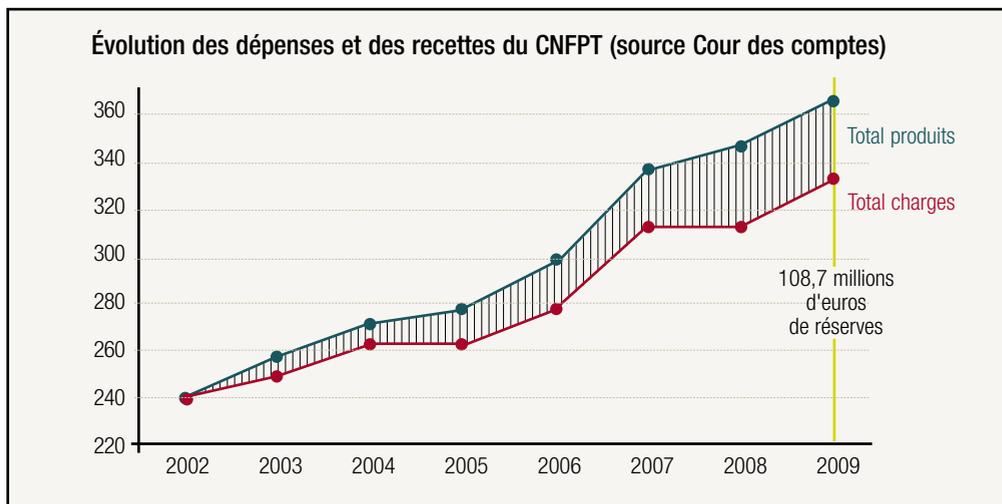
■ 7 D'après les derniers chiffres du rapport Le Bris, sur la formation professionnelle des agents de l'État (2008).

l'agent, 10 % pour des sessions reportées. Et la collectivité nous précise que ces phénomènes ont perduré en 2013 et 2014, ce qui ne laisse rien augurer de bon pour 2015. Concernant le délai de réponse suite à une demande de formation : la confirmation de formation peut parvenir à la collectivité employeuse seulement trois semaines avant le jour J alors que l'inscription peut avoir été envoyée six mois à l'avance. À elle ensuite, de réorganiser le temps de travail de son agent en conséquence.

Des réserves financières d'environ 100 millions d'euros

Mais le point de discordance le plus important

entre les collectivités et le CNFPT est sa « particulière aisance financière »⁸. En 2011, c'est la Cour des comptes qui frappe un grand coup en délivrant un « carton rouge » à l'organisme : « Dès lors que l'abondance de la ressource a favorisé une gestion peu rigoureuse et que le niveau de la ressource, a, en tout état de cause, largement excédé le développement correspondant des activités de formation, la Cour estime qu'il y a lieu de reconsidérer l'intangibilité, de fait, du taux de la cotisation perçues par le CNFPT. » En effet, le CNFPT s'est constitué des réserves financières conséquentes avec le quasi-quadruplement, entre 2004 et 2009, de son solde de compte passé de 27,9 à 108,7 millions d'euros.



Des réserves financières qui ont permis à l'organisation d'acquérir un nouveau siège parisien d'une valeur de 67 millions d'euros et d'embaucher de nouveaux personnels⁹. Et une initiative imitée au niveau local, le CNFPT de Savoie venant d'acquérir lui aussi un nouveau siège social pour une vingtaine de millions d'euros comme le déplore la Chambre régionale des comptes. Une aisance financière qui choque les collectivités d'autant que les recettes du CNFPT (composées à 90 % des contributions obligatoires des collectivités en tant qu'employeurs) ne peuvent être assimilées à un bénéfice quelconque puisqu'elles ne consti-

tuent « ni une rémunération pour services rendus ni une subvention » comme le rappelait la Cour constitutionnelle en 2011¹⁰. En 2012, le taux de contribution des collectivités aura été abaissé de 1 à 0,9 % mais cette mesure qui devait se poursuivre en 2013, sera finalement levée devant les protestations du CNFPT et des députés socialistes. Depuis les soldes annuels du CNFPT sont de nouveau déficitaires : - 9 millions en 2010, - 19 millions en 2011 et - 2 millions en 2012... mais pas encore au point d'assécher les réserves de l'organisation. Du côté de l'ANFH, Association nationale pour la formation permanente du personnel hospi-

■ 8 Lettre de Jean Arthuis, sénateur de la Mayenne jusqu'en 2014, au président de la commission des finances du Sénat (20 septembre 2011)
 ■ 9 En moins de 10 ans les effectifs auront augmenté de 17 % passant de 2 043 ETP en 2004 à 2 392 ETP en 2012.
 ■ 10 Voir avis du Conseil constitutionnel du 28 juillet 2011.

talier, même tentation puisque l'organisme ne mutualise toujours pas « les excédents » perçus (c'est-à-dire les versements supplémentaires des employeurs) ce qui lui permet de se constituer une réserve financière conséquente depuis plusieurs années : 150 millions d'euros en tout entre 1998 et 2005.

Le premier pas serait de rationaliser les missions du CNFPT en lui interdisant de délivrer des formations et des services « annexes » selon les spécificités locales. À ce titre, les CNFPT Savoie et Ardèche proposent désormais une fonction

« aide à l'archivage » à destination des collectivités. Une mission complémentaire réalisée sur le financement de la formation professionnelle et qui justifie des hausses d'effectifs.

La régionalisation s'impose. En effet, alors que les régions gèrent déjà les politiques d'apprentissage, il faut que les 13 nouvelles régions pilotent la politique de formation professionnelle sur leurs territoires, à la fois pour les demandeurs d'emploi (en régionalisant Pôle emploi) et pour les agents de la fonction publique locale (en régionalisant le CNFPT).

La formation professionnelle des élus détournée, légalement, par les partis politiques

Les collectivités, en plus de leur devoir en tant qu'employeurs, sont aussi dans l'obligation de financer la formation de leurs élus. Mais dans ce cas, pas de contribution obligatoire ou d'organisme collecteur, la loi précise juste que cette obligation de financement va jusqu'à un plafond de 20 % des indemnités des élus de la collectivité et une limite de 18 jours de formation par élu et par an. C'est bien plus que le taux de contribution réelle et le nombre de jours moyen de formation pour les actifs du privé comme du public. Plus surprenant, les organismes de formation des élus sont agréés dans un circuit parallèle, par le ministère de l'Intérieur sur avis du Conseil national de la formation des élus locaux... sauf qu'un grand nombre de ces organismes de formations sont en réalité rattachés à un parti politique (Condorcet pour le PS, Cedis pour Écologie les Verts, Cidefe pour le parti communiste, l'Association nationale de la démocratie locale pour l'UMP, IFOREL pour le FN). Avant 1992, la France laissait l'organisation et le financement de la formation des élus aux partis politiques, comme c'est toujours majoritairement le cas chez nos voisins européens, sauf l'exception notable des maires allemands qui obtiennent le statut de fonctionnaire-élu et bénéficient de la formation professionnelle des agents du public. Seulement la promulgation d'une obligation de dépense, a permis la création d'un véritable marché. De 2002 à aujourd'hui, le nombre d'organismes de formation des élus agréés est passé de 115 à 187... mais pour un volume financier quasi inconnu. En effet, sur ce point, très peu d'informations circulent. Les derniers chiffres connus sont une fourchette de dépenses entre 2004 et 2008 où 11,7 millions d'euros auraient été dépensés. Une somme, en grande partie touchée par les partis politiques eux-mêmes pour l'organisation de leurs journées de formation... journées qui sont plus connues sous le nom d'université d'été, de congrès ou de réunion publique. Le fonctionnement est simple, ces événements proposent simplement un temps « formation des élus » qui leur assure un financement public et parfaitement légal. Les collectivités, dont un élu a signé une feuille de présence étant dans l'obligation de rembourser le coût de la formation, fictive ou non.

Conclusion

Le système de formation professionnelle ne se comprend plus que par la contrainte et l'obligation de financement. Une situation qui ne satisfait plus les employeurs, ni les employés. Une grande remise à plat est nécessaire. Pour le privé, cela doit passer par la suppression des Opca et du taux de contribution obligatoire : le surplus de réglementations a créé un système illisible et ingérable, alors que l'exemple allemand nous montre que les entreprises et les branches professionnelles sont les plus capables pour gérer la formation des salariés du privé à un niveau satisfaisant. À eux de décider, via des négociations annuelles, s'il doit y avoir mutualisation des dépenses de la formation et à quel niveau.

Également, rien ne justifie la différence de traitement entre salariés du privé et du public, ni la différence entre les agents territoriaux dont l'employeur doit contribuer à leur formation et les agents de l'État qui sont formés par un circuit de financement complètement opaque, reposant intégralement sur le contribuable :

Au niveau de l'État, il faut unifier les écoles de fonctionnaires et faire contribuer les administrations d'État à la formation de leurs agents. Cela doit permettre de ramener plus d'équité et de transparence dans le système.

Pour la fonction publique territoriale, c'est aux 13 nouvelles régions d'intégrer les missions du CNFPT.

Aujourd'hui, il n'existe pas un pilote de la formation professionnelle à la compétence

exclusive : cette mission doit revenir aux grandes régions qui gèrent déjà en partie l'apprentissage, la formation des jeunes et ont un rôle consultatif dans la formation des adultes. Associé à une régionalisation de Pôle emploi, les nouvelles régions françaises auront alors la compétence de gérer la politique de l'emploi et de formation de leur territoire.

Une nécessité pour contrer la montée constante du chômage et ériger une vraie politique de formation professionnelle tournée vers l'employabilité des individus.

En l'état, notre système de formation professionnelle est trop éparpillé et plus inquiétant, il semble irréformable : les négociateurs ne s'attaquant pas du tout au cœur du problème mais s'attachant, à chaque fois, à protéger la répartition du budget de la formation professionnelle entre les organismes collecteurs et les organisations paritaires. Ces organes cherchent désormais à défendre leur propre intérêt avant ceux des salariés et des entreprises qui sont toujours plus mis à contribution.

Une grande remise en ordre, au nom de la transparence et de la simplification, s'impose dans ces politiques publiques aux mains des organisations paritaires. À l'image de ce qui est en train d'être fait dans le secteur du « 1 % logement » ou dans les retraites complémentaires avec les négociations Agirc-Arrco.