

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

# SOCIÉTÉ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 188

## APPRENTISSAGE, FORMATION PROFESSIONNELLE

---

Le big bang que  
le Gouvernement  
ne propose pas

Mars 2018 - 8 €



FONDATION POUR LA RECHERCHE  
SUR LES ADMINISTRATIONS ET  
LES POLITIQUES PUBLIQUES

# APPRENTISSAGE, FORMATION PROFESSIONNELLE :

## le big bang que le Gouvernement ne propose pas

Le Gouvernement, dans un projet de loi ambitieux par les sujets qu'il aborde, propose un rapprochement de l'apprentissage et de la formation professionnelle. De nombreuses pistes vont dans le bon sens même si la réforme évite encore de nombreux tabous. On est loin du big bang annoncé.

Pour l'apprentissage, il faut saluer la suppression des OCTA (organisme collecteur de la taxe d'apprentissage), le financement par contrat des CFA (centre de formation d'apprentis), la suppression du passage obligatoire devant les prud'hommes pour rompre un contrat, etc. Seulement, le projet refuse de toucher aux prérogatives de l'Éducation nationale en matière d'apprentissage, et d'opérer un rapprochement entre lycées professionnels et CFA... alors que si les publics d'apprentis et des lycées professionnels étaient unifiés, la France compterait presque autant d'apprentis que l'Allemagne.

Pour la formation professionnelle, la suppression de la mission de collecte/remboursements des OPCA (organisme paritaire collecteur agréé) est une bonne chose, le passage d'heures en euros des crédits du CPF (compte personnel de formation) est aussi une innovation. Mais le Gouvernement ne remet pas en cause l'obligation de financement, à 1 %, que payent les entreprises et ce, alors que l'effort des entreprises françaises en faveur de la formation professionnelle est de 2,6 % de la masse salariale en moyenne, en incluant les dépenses directes des entreprises... C'est 1 point de plus que la moyenne européenne.

S'il veut proposer un big bang, le Gouvernement doit compléter son projet. Ainsi, la Fondation iFRAP propose :

### Pour l'apprentissage

- De fusionner les lycées professionnels et les CFA, de supprimer le CAP, le BEP, et de permettre l'obtention d'un bac professionnel en apprentissage. En parallèle, mettre fin au collège unique.
- De réautoriser l'apprentissage avant 14 ans et revoir la liste des travaux réglementés et/ou dangereux pour les mineurs et les apprentis en général (sans recours à l'Inspection du travail pour dérogation).
- De faire gérer les CFA par des entreprises ou les branches, sous tutelle et financement par contrat des régions.
- De supprimer la taxe d'apprentissage ainsi que toutes les aides et exonérations en faveur de l'apprentissage : les entreprises ne doivent payer que les coûts en entreprise de l'apprenti.
- De lier la rémunération des apprentis à leurs temps de présence en entreprise (1 200 heures minimum), et au niveau de la formation.
- De déterminer le partage entre temps de formation en CFA et en entreprise par les CFA, les entreprises et les branches.

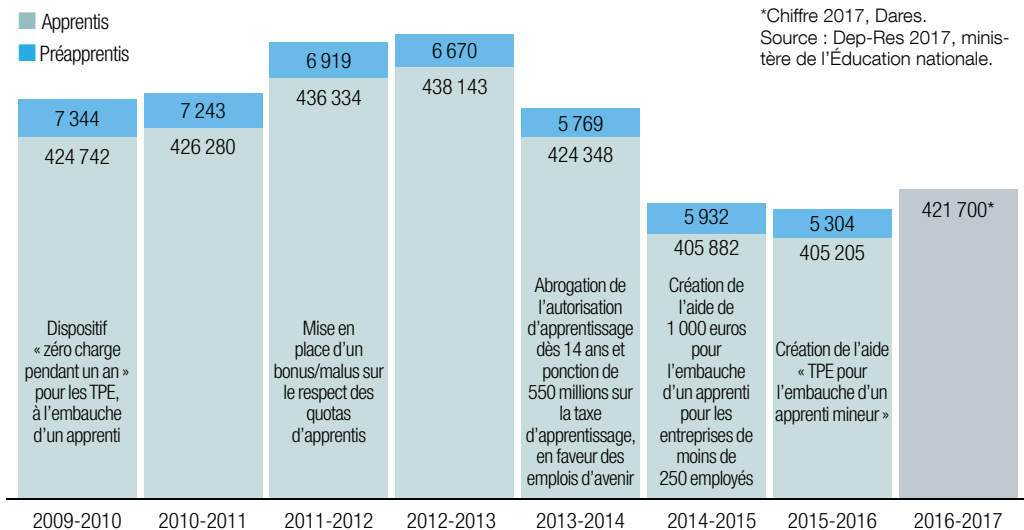
### Pour la formation professionnelle

- De supprimer la contribution obligatoire des entreprises de 1 % au titre de la formation professionnelle de leurs salariés, mettant fin au double financement direct et indirect.
- De réduire à 2 les circuits de formations : pour les individus, un CPF chargé en euros, liquidable, accessible aux actifs et abondé selon les accords de branche. Pour les entreprises, les plans de développement des compétences établis avec les branches et les régions.

## POURQUOI L'APPRENTISSAGE NE PREND PAS EN FRANCE ET COMMENT Y REMÉDIER ?

10

### Nombre d'apprentis et principales mesures sur l'apprentissage, de 2009 à 2017



\*Chiffre 2017, Dares.

Source : Dep-Res 2017, ministère de l'Éducation nationale.

Jusqu'à aujourd'hui, les gouvernements ont toujours réformé l'apprentissage à la marge, sur des temps trop courts, et ont souvent enchaîné des politiques contradictoires : par exemple, ponctionner 550 millions d'euros sur la taxe d'apprentissage au profit des emplois aidés en 2014 et supprimer l'apprentissage dès 14 ans... pour décréter, un an plus tard, un plan de relance avec comme objectif le recrutement de 500 000 apprentis d'ici 2017, un effort budgétaire de 200 millions d'euros et la mise en place d'une nouvelle aide de 1 000 euros à l'embauche d'une 1<sup>er</sup> apprenti et/ou d'apprentis supplémentaires pour les entreprises de moins de 250 salariés. Fin 2017, on comptait 421 700 apprentis.

Loin des 500 000 promis, bien que l'on compte aussi plus de 650 000 élèves en lycées professionnels. À titre de comparaison, en 2016, l'Allemagne signait 520 331 nouveaux contrats pour un total de 1,3 million d'apprentis. Pour l'apprentissage, la question centrale est celle de la simplification d'un système qui décourage les jeunes et les entreprises avec trop d'acteurs en concurrence (notamment l'Éducation nationale), trop de flux financiers et trop de réglementations. On connaît déjà les grandes lignes du projet gouvernemental, il en ressort des propositions qui vont dans le bon sens... tout en passant à côté des véritables mesures qui peuvent changer la donne.

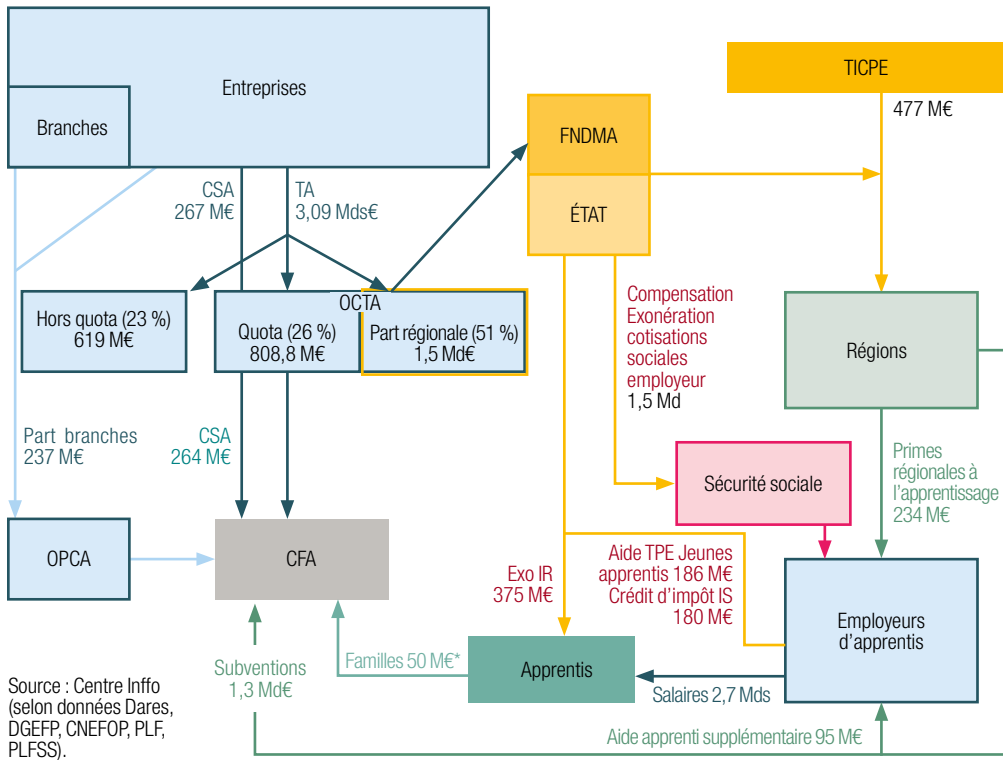
### UN SYSTÈME ILLISIBLE QUI AGIT COMME UN REPOUSSOIR

#### Des entreprises autant taxées qu'aidées

Les entreprises françaises croulent sous les charges et les obligations de paiement. La

politique d'apprentissage ne fait pas exception puisqu'elle repose intégralement sur les entreprises.

## Financement de l'apprentissage en 2016



Source : Centre Info (selon données Dares, DGEFP, CNEFOP, PLF, PLFSS).

11

■ 1 La taxe d'apprentissage comprend aussi une part de 23 % dites « Hors Quota », soit 619 millions d'euros qui sortent aussitôt du champ direct de l'apprentissage et viennent financer des formations de catégories A (bac pro, BTS, DUT) ou catégories B (diplôme technologique, écoles sup, universités).

■ 2 Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage.

■ 3 La Cour des comptes soulignait également une anomalie : en 2016, le FNDMA affichait un solde de 55 millions d'euros dont 44 millions non distribués sur une collecte de 1,5 milliard d'euros et dont la finalité n'est pas renseignée.

■ 4 Hors France métropolitaine, Mayotte est la région qui touche le moins (2 620 euros par apprenti) et la Réunion (8 463 euros), la Guyane (11 910 euros), la Martinique (16 130 euros) et la Guadeloupe (16 361 euros) sont les régions qui touchent le plus.

Les entreprises françaises financent l'apprentissage via 3 financements distincts pour un effort total de 5,3 milliards d'euros en 2016. Elles versent 3 milliards d'euros au titre de la taxe d'apprentissage, dont seulement 2,3 milliards viennent réellement financer l'apprentissage<sup>1</sup> :

■ 26 % de « Quota », soit **808 millions d'euros** qui vont directement aux OCTA (organisme collecteur de la taxe d'apprentissage) qui eux-mêmes reversent 793 millions d'euros aux CFA (centre de formation d'apprentis) à ce titre.

■ 51 % de « Part Régionale », soit **1,5 milliard d'euros** versé au Trésor public puis aux régions. À la suite de ce versement, les régions versent une subvention de 1,3 milliard d'euros aux CFA.

C'est le FNDMA<sup>2-3</sup> qui répartit les dépenses entre les régions pour la « *correction financière des disparités régionales de taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'appren-*

*tissage* ». En moyenne, les régions reçoivent 3 753 euros par apprenti mais cette somme va de 2 936 euros en Île-de-France à 4 053 euros en Nouvelle-Aquitaine<sup>4</sup>. Le critère principal de répartition, qui est le nombre d'apprentis et le niveau de diplôme qu'ils préparent, n'apparaît pas comme le plus pertinent pour refléter l'évolution de l'apprentissage et ne prend pas en compte ni l'offre, ni la demande locale.

À la taxe d'apprentissage, se rajoutent 267 millions d'euros versés au titre de la CSA (cotisation supplémentaire d'apprentissage), qui passent par les OCTA avant d'être redistribués aux CFA. Enfin, les entreprises versent 2,7 milliards d'euros de rémunérations pour les apprentis.

Les pouvoirs publics accordent ensuite des exonérations et aides aux entreprises. L'État accorde 1,3 milliard d'euros de compensation, exonérations sur les cotisations sociales,

200 millions d'euros d'exonérations sur la CSG et la CRDS pour les employeurs d'apprentis, 180 millions d'euros de crédits d'impôts pour les employeurs d'apprentis et 186 millions d'aides aux TPE Jeunes. Les régions accordent 234 millions d'euros de primes régionales à l'apprentissage pour les employeurs et 95 millions d'euros en plus pour les grandes entreprises. Enfin, pour les apprentis, les pouvoirs publics accordent : 375 millions d'euros par l'État d'exonérations sur l'IR pour les apprentis. 419 millions d'euros par les régions d'aides pour les apprentis et leurs familles, notamment pour la taxe d'habitation.

À tous ces flux financiers se rajoute une multitude de reliquats pour 700 millions d'euros<sup>5</sup>. Au final, 8 milliards d'euros sont échangés dont 5,3 milliards d'euros par les entreprises, 500 millions d'euros par les ménages et 2,9 milliards d'euros d'aides et exonérations « versées » par l'État et les régions. Le tout, selon les règles d'une dizaine de formes de taxation, contributions obligatoires, exonérations, aides et primes diverses.

Au fil des années, s'est donc construit un système de financement illisible, dénué de sens pour les financeurs principaux, les entreprises. Cette complexité engendre nécessairement une méfiance ou un découragement de la part des entreprises, des apprentis et des familles... ainsi que des dépenses qui apparaissent mal

orientées par les pouvoirs publics et le système paritaire. En se penchant sur le circuit de la taxe d'apprentissage, il apparaît que les entreprises doivent, au nom de l'apprentissage, verser autant que ce que l'État et les régions leur offrent ensuite en exonérations et primes... pour les inciter à engager des apprentis. Les entreprises versent 2,3 milliards d'euros (Quota et Part Régionale) au titre de la taxe d'apprentissage, avant de recevoir 2,2 milliards de la part de l'État et des régions.

Pour le 1<sup>er</sup> janvier 2019, le Gouvernement a bien prévu de changer ce complexe financement avec la **création d'une contribution unique, collectée par les Urssafs**, pour le financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Les OCTA disparaissent donc. Côté apprentissage, cette contribution doit couvrir la part « Quota » et « Part Régionale » de la taxe d'apprentissage, soit 2,3 milliards. La CSA, elle, est maintenue<sup>6</sup>. Les CFA seront abondés par un **nouveau mode de financement par contrat**. Une sorte de « chèque élève » que, pourtant, les gouvernements ont toujours refusé de mettre en place pour les établissements scolaires. Également, l'**unification des aides** pour les entreprises de moins de 250 salariés dans une aide de 6 000 euros sur 2 ans. L'aide sera payée par l'État mais distribuée par les régions qui pourront l'abonder si elles le souhaitent.

■ 5 Le reliquat de la taxe d'apprentissage (350 millions d'euros en 2016) retombe dans la poche des CFA, affecté par les organismes collecteurs sur conseil des régions ; un financement des branches dédié à l'apprentissage passe par les OPCA avant d'être redistribué aux CFA (237 millions d'euros en 2016), l'État accorde 54 millions d'euros directement aux CFA.

■ 6 La part « Hors Quota » est, elle, pérennisée dans une nouvelle contribution au développement des formations professionnelles.

## Proposition complémentaire iFRAP

Le Gouvernement ne touche pas à l'anomalie principale de notre système : les entreprises restent soumises à une lourde taxation d'un côté quand l'État leur propose presque autant d'aides de l'autre. Ce qu'il faut changer :

- supprimer l'obligation de financement et toutes les taxes ou aides en faveur de l'apprentissage ;
- À terme, les entreprises ne doivent payer que les coûts en entreprise de l'apprenti, en moyenne 3,2 milliards d'euros aujourd'hui pour plus de 420 000 apprentis. C'est ce que fait l'Allemagne où les entreprises dépensent 7,7 milliards d'euros pour former et rémunérer 1,3 million d'apprentis ;
- assurer le financement des CFA par les régions, dépenses de la masse salariale comprises.

Le financement des CFA par contrat est une bonne mesure dont le financement devrait revenir aux régions dans le cadre de leurs compétences préexistantes en la matière. Aujourd'hui, 995 CFA sont financés pour un peu moins de 3 milliards d'euros. En Allemagne, ce sont les Landers qui financent l'enseignement théorique dans les 1 550 CFA pour 4,75 milliards d'euros.

## Opacité de gestion et sur les données

Depuis 1983, l'apprentissage est une compétence exclusive des régions, sauf sur les questions pédagogiques qui sont la responsabilité du ministère de l'Éducation. En vérité, il est impossible de trouver un décideur/coordonnateur central. Au niveau des régions, on trouve les Crefop<sup>7</sup> régionaux qui coordonnent la concertation quadripartite (État, Région, représentants des salariés et des employeurs). Créée en 2014, cette instance a pour but de coordonner tous les acteurs. La région est en charge de l'entretien, du personnel technique des CFA et de la carte régionale des formations initiales mais ce, en concertation avec l'académie. L'académie, à travers le recteur, garantit les diplômes délivrés par les CFA, rémunère les enseignants et assure le contrôle pédagogique. Elle cogère aussi la durée de formation des apprentis et autorise les dérogations avec le préfet. Enfin, les chambres consulaires enregistrent les contrats d'apprentissage.

De cette organisation fragmentée, il apparaît que les régions « pilotes » de la politique d'apprentissage n'ont pas les outils nécessaires à « *des prises de décisions rapides et la mise en œuvre d'actions volontaristes* » et que les besoins des entreprises sont peu pris en compte puisque ces dernières sont principalement cantonnées au rôle de financeur. Aujourd'hui, le Gouvernement veut **élargir les capacités d'interventions des régions sur les CFA** et lance des expérimentations. Un nouvel organisme, France Compétences, va aussi

### Proposition complémentaire iFRAP

Faire des régions, le pilote de la politique d'apprentissage :

- Laisser les régions financer les CFA, en

accord avec les branches et les entreprises.

- Autoriser l'ouverture de CFA et l'élaboration de diplômes professionnalisants sans accord du ministère de l'Éducation nationale mais sur accord entre les branches et les régions.

être en charge de la coordination générale des politiques d'apprentissage et de formation professionnelle. Il faut cependant aller plus loin. Cette désorganisation a pour conséquence qu'en plus d'un nombre d'apprentis qui n'augmentent pas, les employeurs sont en face d'un problème de places vides. On ne connaît pas le nombre de contrats d'apprentissage non pourvus mais on sait qu'en 2017, en Auvergne Rhône-Alpes, ce serait 63 000 contrats qui n'auraient pas trouvé d'apprentis<sup>8</sup>.

Aujourd'hui, une grande opacité entoure les données de l'apprentissage qui ne sont ni regroupées ni remontées : ainsi, on ne sait rien de la qualité des formations délivrées par les CFA ou dans les entreprises, quel est le taux de réussite par CFA, ou encore combien d'enseignants/formateurs travaillent dans les CFA. Sur ce point, le Gouvernement prévoit l'**ouverture des données en open data** sur la qualité des formations (taux d'insertion, taux de validation) avec publication progressive de ces données pour tous les CFA et les lycées professionnels.

### Proposition complémentaire iFRAP

- Faire remonter publiquement et nationalement les données de l'apprentissage (taux de réussite, d'insertion, débouchés, financements, nombre d'enseignants, etc.).
- Créer aussi une plateforme centralisée d'avis sur les formations ainsi que des offres de jobs en alternance.

■ 7 Comité Régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles.

■ 8 <http://www.leprogres.fr/ain-01/2017/11/24/63-000-postes-non-pourvus-dans-l-apprentissage>

■ 9 Présentation power point : Concertation apprentissage. Chiffre 2015.

## UN CADRE RÉGLEMENTAIRE AUSSI COMPLEXE QUE RIGIDE

### Malgré les exonérations... le coût du travail de l'apprenti reste désincitatif

Les entreprises versent 2,7 milliards d'euros pour la rémunération des apprentis, pour un salaire moyen d'environ 8 000 euros annuels

par apprenti et 400 euros de cotisations patronales (et 3 200 euros d'exonérations sur les cotisations patronales et salariales, de crédit d'impôt et d'aide TPE JA)<sup>9</sup>. On est donc proche du zéro charge sur l'emploi d'un

apprenti et pourtant, la question du coût du travail des apprentis reste un vrai frein à leur emploi.

Le coût du travail de l'apprenti dépend de deux éléments : un pourcentage par rapport au smic (en fonction de l'âge de l'apprenti et non pas de son niveau de qualification) auquel se superposent les dispositions prévues dans les conventions ou accords collectifs de branche ou d'entreprise. Or, ces derniers viennent souvent revaloriser cette rémunération.

Coût annuel d'un apprenti en 2015	en euros	Projet gouvernemental
Crédit d'impôt	1 000	3 000
Prime pour l'apprentissage	400	
Aide TPE JA	100	
Exonérations des cotisations patronales	100	
Exonérations des cotisations salariales	1 600	
Cotisations patronales	400	300
Salaires	8 000	8 000 + 360
Total (hors coût pédagogique)	11 600	11 600
Coût réel pour l'employeur (salaire + cotisations)	8 400	entre 8 300 et 8 660
Taux horaire (50 % de temps de présence)	9,23	-
Taux horaire (70 % de temps de présence)	9,10	-
Taux horaire au smic, net 2015	9,61	-

Source : estimation Rapport CNEFOP - 2015, dossier de presse.

La conséquence de cette superposition est que le taux horaire d'un apprenti, c'est-à-dire son coût pour l'employeur par rapport à son temps de présence réel en entreprise, est très proche du taux horaire du smic. En moyenne, en 2015, pour un temps de présence en entreprise de 50 % (910 heures), le taux horaire d'un apprenti est de 9,23 euros, pour un temps de présence de 70 % (1 274 heures), le taux horaire d'un apprenti est de 9,10 euros... contre un taux horaire au smic de 9,61 euros à la même époque, soit une différence de 5,4 à 4 % pour l'employeur en moyenne. En moyenne car les conventions collectives peuvent beaucoup augmenter le taux horaire.

Ainsi, en 2015, un apprenti de 2<sup>e</sup> année en métallurgie gagnait 12 207 euros par an pour un temps de travail dans l'entreprise de 50 % : son taux horaire est donc de 13,4 euros pour l'entreprise, soit un taux horaire de 40 % supérieur au smic. Loin de cette problématique, le projet du Gouvernement, lui, prévoit **d'augmenter la rémunération des apprentis de 16 à 20 ans de 30 euros net par mois.**

### Proposition complémentaire iFRAP

■ Détermination du partage entre temps d'enseignement en CFA et temps de travail en entreprise, sur concertation entre les entreprises, les CFA et les branches professionnelles.

■ Fixer un temps de présence de l'apprenti en entreprise de 1 200 heures par an, minimum.

■ Sortir la rémunération des apprentis des accords de branches, et lier cette rémunération au temps de présence réel dans l'entreprise, et au niveau de la formation effectuée (et non plus à l'âge)<sup>10</sup>.

### Des règles qui empêchent la transmission d'un métier

Le statut de l'apprenti est particulièrement rigide, notamment sur les démarches et obligations administratives qui l'entourent. Concernant le temps de formation, il est encadré pour les mineurs à 8 heures journalières ou 35 heures hebdomadaires. Une dérogation est possible dans la limite de 5 heures par semaine mais ce, sur autorisation d'un inspecteur du travail et après avis du médecin du travail. Le travail de nuit est aussi interdit entre 22 heures et 6 heures du matin pour les apprentis mineurs ; dans le cas des apprentis boulangers, une dérogation peut être demandée. À noter que dans certaines professions (notamment le BTP), le temps de transport de l'apprenti jusqu'au lieu de travail peut être comptabilisé dans le temps de travail. Pour les mineurs, la liste des travaux interdits et réglementés est longue... mais la

■ 10 Avec une augmentation du temps de présence à 1 200 heures par an des apprentis, cela doit permettre de baisser le taux horaire autour de 8 euros de l'heure de présence, soit de l'aligner sur le modèle allemand.



majorité des travaux peut faire l'objet d'une dérogation de l'Inspection du travail (travail dans citernes, réservoirs, coulage de verre, élagage, usage d'acétone, montage ou démontage d'un échafaudage, etc.).

Chaque signature d'un contrat d'apprentissage nécessite aussi d'en informer l'Inspection du travail. Même chose à chaque rupture précoce d'un contrat car si le contrat d'apprentissage est un contrat à durée déterminée, il ne répond pas aux règles du CDD : l'apprenti et l'employeur ont 2 mois de période d'essai pour valider le contrat. Passée cette période, le seul moyen de mettre fin au contrat est par un commun accord des parties, sinon les prud'hommes sont saisis et prononcent majoritairement la rupture du contrat en défaveur de l'employeur. L'employeur doit verser au jeune l'intégralité des salaires qu'il aurait perçus si son contrat était allé à son terme, soit parfois presque deux ans de salaire. Or, 28 % des contrats d'apprentissages sont rompus. Un

chiffre élevé mais qui n'apparaît pas anormal, ce taux était déjà de 25 % en 1995 et il est aussi de 28 % en Allemagne où le système d'apprentissage est très performant. Ce taux élevé d'abandons s'explique normalement par le jeune âge des apprentis et par les difficultés d'orientation en France<sup>11</sup>.

Sur ces questions, le Gouvernement prévoit la **suppression du passage obligatoire et préalable devant les prud'hommes** pour rompre le contrat d'apprentissage après 45 jours et une **révision des conditions de travail des jeunes**. Le temps de travail maximum pourra être porté à 40 heures par semaine<sup>12</sup>. Le travail nocturne sera simplifié pour les boulangers et les pâtisseries. Pour les autres professions et pour les mineurs, hélas, cela manque de précision. Les **contrats d'apprentissage devront pouvoir être modulés** pour tenir compte du niveau de qualification déjà atteint par le jeune et ce, sur un simple accord tripartite entre le CFA, l'entreprise et le jeune.

### Proposition complémentaire iFRAP

- Revoir la liste des travaux réglementés et interdits pour les apprentis mineurs et pour tous les apprentis. Établir une nouvelle liste claire, courte et réaliste qui ne se « cache » pas derrière de possibles dérogations accordées par l'Inspection du travail.
- Augmenter la période d'essai de l'apprenti à 45 jours de travail en entreprise (soit 18 semaines pour un apprenti travaillant 2 jours et demi en entreprise).

## LE FREIN LE PLUS IMPORTANT DE L'APPRENTISSAGE... C'EST L'ÉDUCATION NATIONALE

Officiellement, ce sont les régions qui sont responsables de l'orientation hors système éducatif. Pour cela, elles peuvent mettre en place des centres de conseils régionaux... mais jusqu'à 16 ans, les élèves sont suivis (et orientés) par l'Éducation nationale au sein des collèges (et plus tard des lycées). Les élèves qui souhaiteraient s'orienter vers l'apprentissage seront très peu aidés, à la fois parce que

l'organisation du système scolaire ne le permet pas et parce que l'Éducation nationale freine le développement de l'apprentissage en France. En 2013, le ministère de l'Éducation abrogeait la disposition qui autorisait l'apprentissage pour les jeunes à partir de 14 ans. Il a donc été créé un dispositif d'initiation aux métiers en alternance (Dima), qui s'adresse au jeune d'au moins 15 ans : celui-ci doit res-

■ 11 Dans le supérieur, 46,2 % des bacheliers entrés dans une 1<sup>re</sup> année de licence ne passent ainsi pas en 2<sup>e</sup> année.

■ 12 Au-dessus des 35 heures, les heures seront payées en heures supplémentaires pour le secteur du chantier ou des travaux publics.



■ 13 [http://cache.media.education.gouv.fr/file/2017/14/2/depp-ni-2017-23-apprentissage-au-31-decembre-2016\\_835142.pdf](http://cache.media.education.gouv.fr/file/2017/14/2/depp-ni-2017-23-apprentissage-au-31-decembre-2016_835142.pdf)

■ 14 Depuis la réforme de 2009, le BEP a été intégré en contrôle continu dans le bac professionnel, il s'obtient à la fin de la 1<sup>re</sup> : ce diplôme devenu assez désuet a vocation à « sécuriser » le parcours de l'étudiant.

■ 15 40 % des bacheliers « pro » choisissent de continuer vers un diplôme professionnalisant du supérieur, le BTS, qui se dispense aussi en lycée (à la différence du DUT qui se dispense à l'université).

■ 16 63 % des effectifs d'apprentis ont plus de 18 ans, ce qui montre que l'apprentissage des mineurs est peu développé.

■ 17 C'est-à-dire une formation ouverte par une convention signée entre la région et une entreprise pour répondre à un besoin conjoncturel.

■ 18 Et 4 % dans un CFA géré par d'autres structures (association mixte consulaire, convention nationale, groupement d'intérêt public).

ter dans son établissement d'origine et peut suivre des stages, des visites d'entreprises, des enseignements professionnels... à condition qu'il suive des enseignements généraux pour au moins la moitié du temps scolaire. On en comptait 55 300 en 2016. À la rentrée 2015, les entrées en apprentissage après la 3<sup>e</sup> avaient augmenté de + 3,1 %, mais à la rentrée 2016, elles baissaient de - 1,4 %. La même année, le nombre d'élèves sortant du système scolaire à la fin de la 3<sup>e</sup> augmentait de + 11,6 %<sup>13</sup>.

Rester sous statut scolaire le plus longtemps possible. Pour comprendre cette obsession de l'Éducation nationale, il faut remonter à 1985 et au projet Chevènement d'amener 80 % d'une classe d'âge au baccalauréat. Un niveau jamais atteint sur une classe d'âge, mais l'obtention du bac frôle désormais les 90 %, notamment grâce à la création du bac professionnel.

## CFA et lycées professionnels : deux parcours plus complémentaires qu'on ne le croit

En 1985, les lycées professionnels ont donc été créés. 1 500 établissements proposent 2 types de formation à 665 190 élèves : CAP ou bac professionnel. Quelques différences entre ces formations et l'apprentissage ?

Pour un CAP, l'élève passera environ 75 % de son temps en école à suivre des enseignements généraux, 25 % du temps sur des enseignements professionnels et 12 à 16 semaines de stages professionnels à suivre en 2 ans. On compte 200 métiers précis pouvant être validés en CAP, le taux de réussite est de 85 %... mais le taux d'emploi à 7 mois n'est que de 27 % et 58 % de chômage.

Pour un bac professionnel, l'élève suivra sur 3 ans un peu plus d'enseignement général et 22 semaines de stages<sup>14</sup>. On compte environ 90 familles de métiers pouvant être étudiées en bac professionnel, le taux de réussite est de 80 % et le taux d'emploi à 7 mois est de 44 % pour 43 % de chômage<sup>15</sup>.

Les lycées professionnels et leurs formations sont très avantageux puisque l'Éducation nationale

préfère orienter les élèves vers ses propres établissements. En jeu, le maintien du réseau des lycées professionnels et de ses enseignants et ce, même si le taux d'insertion des bac pro et du CAP dans l'emploi n'est que de 35 % 7 mois après l'obtention du diplôme. De 2 000 à 2016, 687 lycées professionnels ont fermé, ils ont perdu 40 000 élèves... alors que le nombre d'enseignants est passé de 63 000 à 70 000. Conséquence de cette marche forcée : seulement 5 % des jeunes sortant du collège partent vers l'apprentissage<sup>16</sup> et 22 % en bac pro et 11 % en CAP.

On compte 995 CFA qui proposent 2 916 formations différentes sur 3 187 sites. Le taux de réussite est de 95 %, le taux d'emploi à 7 mois de 79 % pour seulement 17 % de chômage.

La différence majeure réside donc dans le statut scolaire vs. contrat de travail, et les temps d'enseignements théoriques vs. formations pratiques. Les différences entre les diplômes, les formations, les débouchés sont très nuancées. Ils s'adressent tous au même public. D'ailleurs les chiffres ne trompent pas : 36 % des apprentis sont inscrits en CAP, 10 % en BP et 15 % en BTS.

Difficile de s'y retrouver donc pour un public jeune et leurs familles, souvent soucieuses de garder le maximum de passerelles possible : ils doivent trancher entre 6 parcours professionnalisant possibles d'autant que l'Éducation nationale, soucieuse d'être sur tous les fronts, gère aussi des CFA publics. 22 % des apprentis sont dans un CFA géré par l'Éducation nationale. La carte des structures et des formations en devient ubuesque : prenez la ville de Poitiers, on

Effectifs d'apprentis par gestionnaire de CFA (en %)	
Privé	51 %
Éducation nationale	22 %
Chambre	16 %
Enseignement privé	2,4 %
Section d'apprentissage <sup>17</sup>	2 %
Collectivités <sup>18</sup>	1 %
Autres	4 %

Source : RERS 2017.

y compte 8 CFA dont un CFA de l'Éducation nationale... et 7 lycées professionnels.

Dernier frein pour les CFA et leur développement, c'est le ministère de l'Éducation nationale qui a la mainmise sur toutes les formations et diplômes délivrés en France (apprentissage inclus), ainsi que sur l'ouverture des CFA. Aujourd'hui, il faut en moyenne 18 mois pour créer une formation, ce qui pèse sur l'adaptabilité et l'efficacité des formations proposées par rapport aux besoins des entreprises (et donc sur le niveau d'employabilité des formations). Pour régler la concurrence entre apprentissage et Éducation nationale, le Gouvernement propose bien peu de choses. Il souhaite élargir l'ouverture de l'apprentissage **jusqu'à 30 ans**, contre 26 ans aujourd'hui. Il veut aussi prolonger pendant **6 mois la formation en CFA** des apprentis qui auraient perdu leur contrat de travail en cours d'année (le

CFA recevra un financement dédié – mais de qui ?) et développer des **prépa-apprentissage** au sein des CFA. Le point le plus intéressant sera l'autorisation de **développement des formations en CFA**, sans limite administrative, pour répondre aux besoins en compétences des entreprises<sup>19</sup>.

### Le collège unique oriente trop tard les élèves

Tant que la question de l'orientation et celle de la concurrence entre Éducation nationale et apprentissage ne seront pas réformées, inutile d'espérer augmenter le nombre d'apprentis en France. Depuis des années, les gouvernements se désolent que le nombre d'apprentis n'augmentent pas... mais en comptant apprentis et élèves en lycées professionnel, la France compte déjà plus d'1 million de jeunes compatibles avec l'alternance. C'est presque le niveau allemand. La France ne souffrirait donc pas d'un problème de culture vis-à-vis de l'apprentissage, mais d'un problème d'orientation et de structures.

Il faut se poser la question du maintien du collège unique qui garantit le même enseignement obligatoire à tous les élèves jusqu'à 16 ans et qui oriente les élèves tardivement, après la 3<sup>e</sup> : 62,4 % des élèves partent en première générale, 28,2 % en première technologique, 4,4 % sortent du système scolaire et seulement 5 % des élèves partent dans l'apprentissage. L'exemple allemand nous montre que des parcours intégrant des classes techniques et le monde de l'entreprise dès le début du collège, permet un taux d'apprentissage plus haut et un taux de chômage des jeunes plus bas que le nôtre (24,6 % contre 7 % en Allemagne). Les jeunes Allemands rencontrent l'apprentissage tôt dans leur scolarité : dès la 6<sup>e</sup>, les élèves sont orientés dans 3 types d'établissements. La *Hauptschule* pour 22 % des élèves (enseignement général allégé et enseignement technologique sur 3 ans), la *Realschule* pour 42 % des élèves (enseignement professionnel pendant 4 ans), le *Gymnasium* pour 36 % des élèves (ensei-

■ 19 Chaque CFA pourra adapter ses formations en fonction de la demande des entreprises, de façon réactive, sans besoin d'autorisation administrative.

### Proposition complémentaire iFRAP

C'est l'angle mort de la réforme du Gouvernement qui refuse d'aborder les problématiques qui lient l'Éducation nationale et l'apprentissage. Pour développer l'apprentissage en France et notamment augmenter le nombre d'apprentis, il faut :

■ Unifier les CFA et les lycées professionnels dans une seule structure, sous tutelle des régions qui doivent en assurer le financement (personnel compris) par contrat. La carte des CFA sur le territoire sera donc assurée par les régions.

■ Supprimer les CFA gérés par l'Éducation nationale ou une collectivité. Laisser les entreprises privés et les branches gérés par les CFA sous tutelle et financement des régions. Les CFA pourront être aussi abondés par des fonds privés.

■ Normaliser le passage par l'apprentissage en facilitant l'accès à l'enseignement supérieur pour les apprentis par des cursus « passerelles » et des équivalences reconnues au niveau national.

nement général). Mais cette orientation n'est pas définitive puisque des passerelles existent et qu'à 15 ans, les élèves peuvent changer de voie. Au final, 27 % des étudiants ayant validé l'équivalent du bac et 28 % des jeunes acceptables à l'université choisissent la voie de l'apprentissage<sup>20</sup>.

Bien loin de ce modèle, le Gouvernement pro-

pose que des **journées annuelles d'information** sur les métiers en 4<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup>, 2<sup>nd</sup>e et 1<sup>re</sup>, soient organisées par les régions, les départements et le monde professionnel tandis que des **campus des métiers** soient développés par les régions, l'État et les branches professionnelles pour multiplier les passerelles entre CFA et lycées professionnels.

### Proposition complémentaire iFRAP

- La voie de l'apprentissage doit devenir juridiquement une « voie d'orientation ».
- Mettre fin au collège unique et agir sur les cursus en proposant des modules de « découverte professionnelle » aux élèves qui présentent (sur la base de leurs résultats à des évaluations standards nationales) peu d'appétence ou d'aptitude pour les enseignements généraux, mais sont attirés par les savoir-faire techniques.
- Réformer le brevet des collèges qui doit être transformé dans le sens d'une certification de la maîtrise des compétences et connaissances du socle commun.
- Placer tous les établissements scolaires sous la gestion de la région, afin de faciliter l'orientation et les passerelles entre collège, lycée et CFA, et rapprocher le monde scolaire du monde de l'entreprise, via des stages, visites et/ou expérimentations.

## FORMATION PROFESSIONNELLE, COMMENT PASSER D'UNE CONTRAINTE À UN ATOUT ?

Les acteurs de la formation professionnelle manient 25,5 milliards d'euros. Une somme dont la bonne utilisation est à remettre en doute alors que la France est l'un des derniers pays européens où le chômage ne baisse pas (ou si peu) et où 300 000 emplois par an ne sont pas pourvus. De toute évidence, un décalage entre l'offre et la demande existe. Et pourtant, le marché de la formation professionnelle a réalisé près de 14 milliards d'euros de chiffre d'affaires ces dernières années, un chiffre en augmentation.

Une réforme de la formation professionnelle a eu lieu tout récemment, en 2015. Sans chercher à simplifier le modèle, cette réforme a surtout réalisé des ajustements à la marge. Elle a unifié le taux de contribu-

tion obligatoire à 1 % de la masse salariale des entreprises de plus de 10 salariés. Elle a aussi créé un nouveau compte personnel de formation (CPF) de 150 heures. Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, 5,8 millions d'actifs avaient ouvert leur CPF<sup>21</sup>... sur 28 millions d'actifs en France. Tout cela était très loin d'un big bang de la formation professionnelle, et c'est bien pour cela que le Gouvernement actuel se lance dans une refonte qu'il veut totale. Et le chantier est vaste. Après de longues négociations avec les partenaires sociaux qui n'ont pas abouti à un projet de réforme assez ambitieux, le Gouvernement a choisi de présenter ses pistes de réformes. Des mesures qui cherchent à simplifier la collecte des fonds et à opérer un rapprochement avec l'apprentissage mais qui peinent à dynamiser le système.

■ 20 Report on Vocational Education and Training 2017. Federal Ministry of Education and Research.

■ 21 [https://entreprise.lexpress.fr/actualites/1/actualites/plus-de-576-000-formations-finances-en-2017-grace-au-compte-personnel\\_1973233.html](https://entreprise.lexpress.fr/actualites/1/actualites/plus-de-576-000-formations-finances-en-2017-grace-au-compte-personnel_1973233.html)

## DES FINANCEMENTS COMPLÈTEMENT ÉCLATÉS

## 25,5 milliards d'euros de dépenses fourre-tout

Dans les 25,5 milliards d'euros de dépenses de la formation professionnelle, on trouve les dépenses de tous les acteurs publics et privés pour la formation, ainsi que les frais liés à la prestation, les frais de rémunération des personnes formées (qui représenterait

la moitié des dépenses d'après une étude de Roland Berger), les frais logistiques (transports, hébergement, restauration) qui sont pris en charge par les entreprises. Les flux financiers de la formation professionnelle se dispatchaient ainsi en 2015 :

19

	Dépense totale (en milliards)	Dont dépenses publiques (en milliards)	Dont dépenses des entreprises (en milliards)	Bénéficiaires	Dépenses par individu formé (en euros)	Dépenses par individu du public ciblé (en euros)
Jeunes*	2,2	1,1	1,1	-	-	-
Personnes en recherche d'emploi	4,91	3,78 dont État : 0,37 Régions : 1,47 Unedic-PE : 1,94	0,82 (+0,31 des ménages)	684 000	7 200	1 650
Actifs du secteur privé (dépenses directes des entreprises)	12,9	1,37 dont État : 0,93 Régions : 0,40 Unedic-PE : 0,04	6,2 (financements directs 2014 +0,87 des ménages) 4,45 (OPCA)	9 490 000	1 350	540
Agents du secteur publics	5,47	5,47 dont FPE : 2,18 FPT : 2,51 FPH : 0,781	-	3 600 000	1 500	1 060
Total	25,5	11,5	12,6	-	-	-

Source : Dares, jaune budgétaire<sup>22</sup>.

\*Excluant les dépenses d'apprentissage.

On notera que les dépenses directes des entreprises pour la formation de leurs employés (6,2 milliards d'euros) dépassent leurs dépenses obligatoires (4,45 milliards) via les OPCA (organisme paritaire agréé), qui officient comme une « réserve » de formations à destination des employés. Les dépenses directes des entreprises ne sont, d'ailleurs, plus prises en compte dans les documents budgétaires depuis la réforme de 2015, ce qui complexifie un peu plus la compréhension de ce système de financements.

Les pouvoirs publics, eux, dépensent 6,22 milliards d'euros pour la formation professionnelle en général et 5,47 milliards d'euros pour la formation de leurs agents dont 1,8 milliard d'eu-

ros de frais de fonctionnement (soit 32 % de la dépense totale, ce qui n'apparaît pas comme une dépense maîtrisée). Enfin, la dépense par individu formée est loin d'être équivalente selon les publics : elle va de 1 350 euros pour les stagiaires du privé, à 1 500 euros pour les stagiaires du public (en oscillant de 700 euros pour la fonction publique hospitalière, à environ 1 000 euros pour la fonction publique d'État et plus de 1 400 euros dans la territoriale) et à 7 200 euros pour les stagiaires demandeurs d'emploi.

Sur ce dernier point, l'effort financier en faveur de la formation des demandeurs d'emploi est très important alors que moins de 20 % des demandeurs d'emplois en bénéficie et que

■ 22 [https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/farandole/res-sources/2018/pap/pdf/jaunes/Jaune2018\\_formation\\_professionnelle.pdf](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/farandole/res-sources/2018/pap/pdf/jaunes/Jaune2018_formation_professionnelle.pdf)

6 mois après la formation, moins de 55 % des stagiaires ont retrouvé un emploi (seulement 28 % un emploi stable). Les formations n'apparaissent pas comme bien ciblées. Elles sont aujourd'hui commandées/financées pour les demandeurs d'emplois par, pas moins, de 6 gestionnaires différents : les régions pour la moitié mais aussi les communes, les départements, l'État, Pôle emploi et les OPCA.

## Proposition complémentaire iFRAP

■ Régionaliser Pôle emploi et ses missions afin que les régions mettent en place un service public d'accompagnement des demandeurs d'emploi plus efficace. Il permettrait de créer une collectivité ayant autorité pour coordonner tous les acteurs et les moyens en matière de formation, de suivi et de placement des demandeurs d'emploi et pourrait définir une stratégie territoriale.

## Pour les entreprises : 5 circuits à financer via 20 OPCA

La contribution obligatoire de financement à 1 % que les entreprises versent aux OPCA sert à financer la formation professionnelle de leurs salariés... au titre de 5 circuits. Prenons l'exemple d'une entreprise de 15 salariés qui doit financer des fonds de nature collective : ■ 0,3 % de sa masse salariale au titre des périodes de professionnalisation et qui s'adresse aux publics peu qualifiés ou en

recherche d'emploi ;

■ 0,2 % de sa masse salariale pour son plan de formation<sup>23</sup> ;

■ 0,15 % de sa masse salariale au Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) qui agit comme un fonds de péréquation complémentaire aux OPCA, principalement à destination des demandeurs d'emplois.

Et des fonds de nature individuelle pour les salariés :

■ 0,15 % de sa masse salariale pour le congé individuel de formation (CIF CDD ou CDI) de ses salariés. Le CIF est accordé sur demande à l'employeur. Le salarié est rémunéré pendant toute la durée de sa formation ;

■ 0,2 % de sa masse salariale au titre du compte personnel de formation (CPF), une sous-catégorie du compte personnel d'activité (CPA) et qui a vocation à remplacer le droit individuel à la formation (DIF) au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Pour simplifier ce système, le Gouvernement veut faire passer le CPF d'un compte chargé en heures de formation, à un **compte chargé en crédits de financement des formations** de 500 euros par an, avec un plafond de 5 000 euros au bout de 10 ans et la possibilité pour les entreprises d'abonder ce compte « virtuel » ouvert par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). En parallèle, une **simplification du plan de formation** qui devient le plan de développement des compétences (avec des formations qui peuvent se dérouler hors du temps de travail).

■ 23 Les entreprises de plus de 300 salariés doivent financer leurs plans de formations en dehors de la contribution obligatoire. Le plan de formation doit rassembler l'ensemble des actions de formation définies dans le cadre de la politique de gestion du personnel de l'entreprise.

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

	Entreprises			
	1 à 9 salariés	10 à 49 salariés	De 50 à 299 salariés	De 300 salariés et plus
Contribution globale	0,55 %	1 %	1 %	1 %
Dont : affectée au CIF		0,15 %	0,2 %	0,2 %
affectée au plan de formation	0,4 %	0,2 %	0,1 %	
affectée à la professionnalisation	0,15 %	0,3 %	0,3 %	0,4 %
affectée au compte personnel de formation		0,2 %	0,2 %	0,2 %
affectée au FPSPP		0,15 %	0,2 %	0,2 %

## Proposition complémentaire iFRAP

Simplifier et limiter les circuits de formation à deux :

- Les formations individuelles demandées par le salarié et abondées par le CPF, qui doit devenir un compte physique attaché à chaque actif, liquidable à chaque moment de la carrière et abondé sans plafond selon les accords de branche.
- Les formations demandées par l'employeur, qu'elles soient collectives ou individuelles, dans le cadre du plan de développement des compétences.

21

## La gestion des OPCA toujours problématique

Aujourd'hui, tous ces financements obligatoires sont collectés par les 20 OPCA (dont 2 OPCA interprofessionnels), chargé de collecter et redistribuer les fonds. Pour le CIF, les fonds sont versés aux 39 Opacif (dont seulement 10 pour les salariés du privé, et 28 Fongecif régionaux) qui gèrent aussi les congés bilans de compétences et les VAE. Pour organiser les formations, les entreprises s'adressent aux OPCA, quand les salariés s'adressent aux Opacif. Ils prennent ensuite en charge la formation des salariés sous forme de remboursements ou de délégations de paiements les dépenses de formation. Problème, la Cour des comptes souligne qu'en cas de délégation de paiements, les OPCA couvrent des formations sans toujours disposer des pièces justificatives ou sans assurer un contrôle *a posteriori*.

Les OPCA collectent 4,45 milliards d'euros, dont 700 millions d'euros partent en frais de gestion et pour constituer leurs propres catalogues de formation et ce, pour des résultats difficilement traçables. Soit 17 % de la somme totale alors que les frais de gestion des OPCA sont plafonnés à 10 % depuis la réforme de 2015. Un rapport Roland Berger estime que la suppression des intermédiaires que sont les OPCA, permettrait un gain de PIB de 0,25 %, soit 5,5 milliards d'euros, grâce à la réallocation d'une partie des frais de gestion vers des formations : en cause, la trop grande complexité des échanges financiers qui empêche la bonne rencontre entre le demandeur d'une formation et les offres.

Nombreuses sont les entreprises qui sont perdues devant cette organisation : en 2013, la Justice a dû être saisie après la découverte d'un « faux OPCA » qui aurait escroqué plusieurs dizaines de millions d'euros pendant près de 5 ans à des petites entreprises. Des mécanismes de contournements se mettent naturellement en place puisque, si le taux de contribution obligatoire est de 1 % (0,55 % pour les entreprises de moins de 10 salariés), la dépense réelle des entreprises oscille entre 1,28 % et 3,71 % dans les faits. Elle est de 2,67 % en moyenne pour les entreprises de plus de 10 salariés<sup>24</sup>.

Le paradoxe est que les entreprises françaises sont en première position, au niveau européen, sur la part de la masse salariale investie dans la formation. 2,67 % en France contre 1,6 % en Europe. Nos entreprises dépensent donc exactement 1 % de plus de leur masse salariale dans la formation professionnelle, soit exactement le taux de contribution obligatoire. Malgré une sur-dépense, nous sommes clairement en dessous sur les résultats : 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, 53 % en Allemagne ou 65 % dans les Pays-Bas.

Pour rationaliser le financement, le Gouvernement veut mettre en place **un nouveau système de solidarité des grandes entreprises vers les TPE et les PME**, ainsi que prendre en charge les plans de formation des petites entreprises par **un nouveau système**

■ 24 [https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/farandole/res-sources/2018/pap/pdf/jaunes/Jaune2018\\_formation\\_professionnelle.pdf](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/farandole/res-sources/2018/pap/pdf/jaunes/Jaune2018_formation_professionnelle.pdf)



**de mutualisation financière.** En parallèle, le Gouvernement prévoit que les entreprises ne paient qu'une seule contribution sur la formation professionnelle et l'apprentissage et que le taux de cotisation ne soit pas augmenté (soit un périmètre de 6,75 milliards d'euros aujourd'hui). L'objectif ? Que les

entreprises versent une seule taxe aux Urssaf au titre de l'apprentissage et de la formation... tandis que les OPCA deviendront des « opérateurs de compétences » chargés d'établir des catalogues de formations pour les entreprises et de servir d'appui technique aux branches.

### Proposition complémentaire iFRAP

- Supprimer 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).
- Supprimer les OCPA et les intermédiaires pour renouer avec des circuits courts.
- Laisser les modalités du financement de la formation professionnelle des salariés du privé, CPF et plan de formation, aux branches professionnelles.

### Du côté de la fonction publique, pas besoin de réforme ?

Il existe une exception en France au système du financement ubuesque et complexe par les OPCA : notre propre fonction publique d'État. L'État, en tant qu'employeur, n'est soumis à aucune cotisation obligatoire, toutes les dépenses en matière de formation sont donc volontaires et directes. Il semble que l'État se fasse plus confiance en tant qu'employeur public qu'aux OPCA. L'État dépense 4,78 % de sa masse salariale à la formation de ses agents. Le taux réel de cotisations des autres employeurs publics n'est pas connu, mais un taux obligatoire de 1 % est appliqué dans la fonction publique territoriale (versé au CNFPT, à la fois collecteur et formateur) et un taux de 2 % + 0,2 % dans la fonction publique hospitalière (versé à l'ANFH, lui aussi à la fois collecteur et formateur). Résultat, 65 % des agents de la fonction publique sont formés. Néanmoins, ce système indépendant bénéficie d'un modèle de financement très opaque et d'une forte confusion des rôles avec des organismes à la fois collecteurs et formateurs, ce qui pose question sur la bonne utilisation des sommes versées et sur la qualité des formations délivrées. Des améliorations sont à faire avec comme objectif d'aligner les conditions de formation professionnelle des agents publics sur celles des salariés du privé, tout comme les obligations des employeurs publics sur celles des entreprises.

- Supprimer la contribution obligatoire des employeurs publics (fonction publique territoriale et hospitalière, la fonction publique d'État n'étant pas soumise à une contribution obligatoire).
- Garantir le droit de formation des agents du public (d'État, territoriaux, hospitaliers) via le compte personnel de formation, selon les mêmes modalités que le privé.
- Mettre fin à la double casquette du CNFPT, collecteur et formateur, en supprimant sa fonction d'organisme collecteur et en régionalisant les missions de formation du CNFPT pour la formation des agents territoriaux.
- Publier annuellement les données relatives à la formation professionnelle des élus, par collectivités avec une centralisation au niveau des régions.
- Scinder l'Atpa 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 et une activité commerciale d'orientation et de formation, exposée sur le marché de la formation professionnelle.



## LE MARCHÉ DE LA FORMATION : 14 MILLIARDS DE CHIFFRE D'AFFAIRES NON CONTRÔLÉS

23

### Des facilités de création des organismes de formation...

C'est la Cour des comptes qui le dit : « *Le secteur de la formation professionnelle est marqué par une organisation complexe et la présence d'une multiplicité d'acteurs (entreprises, salariés, prestataires de formation, organismes paritaires agréés et État), ce qui accroît les risques de fraude, d'une part, et la difficulté des contrôles, d'autre part.* »<sup>25</sup>

Ce marché bénéficie aussi de facilités qui ont permis son développement éclair : de 45 000 en 2000, nous sommes passés à 76 551 organismes de formation répertoriés en 2014, avec un chiffre d'affaires passé de 6 à 14 millions d'euros. Pour leurs créations, pas besoin d'un agrément mais seulement d'une déclaration d'activité qui se résume à l'identité, le statut et l'activité du déclarant. Ainsi 3 % des organismes de formations n'ont qu'un seul salarié (le déclarant) et le secteur souffre aussi d'un très important *turnover* : un tiers des organismes ont moins de 3 ans d'existence et on compte 9 000 nouveaux organismes créés chaque année. Une fois en activité, le contrôle sur l'organisme de formation reste minime : tant qu'ils sont capables de fournir les justificatifs nécessaires et prouvant qu'ils ont délivré une formation, pas de contrôle particulier. Au final, 97 % des organismes de formation sont privés (pour 79 % du chiffre d'affaires total et 86 % des stagiaires formés). À cette simplicité de création et d'activité des organismes de formation, se rajoute la très grande complexité des financements de la formation professionnelle : cela fait dire à la Cour des comptes que « *la formation professionnelle est exposée à des risques d'irrégularités et de fraudes [...] toutefois le caractère intentionnel est souvent délicat à prouver* ». Comprendre : le système est trop complexe pour être contrôlé et il n'existe aucune estimation ou chiffre sur les fraudes. L'IGAS en 2014 ne parvenait pas plus à estimer le montant

ou l'importance des détournements mais tirait la sonnette d'alarme. Il n'existe d'ailleurs aucun suivi des fraudes sur la formation au niveau du Trésor public. D'autant que les fraudes se comptent dans chaque camp : côté organisme de formation (fausse prestation), côté entreprise (faux contrat de professionnalisation par exemple) et côté gestionnaire, notamment les OPCA (détournement de fonds et justificatifs faux).

Les fraudes sont d'ailleurs d'une nature très simple : liste d'émargement modifiée, surfacturation des heures, majoration des heures réellement effectuées, recrutement d'un salarié sous contrat de professionnalisation (sans formation par la suite, ce qui permet à l'entreprise de percevoir une aide). Des points difficilement contrôlables, surtout sur des prestations immatérielles. Néanmoins, des fraudes de plus grande ampleur peuvent voir le jour. En 2011, Tracfin relevait que la formation professionnelle présentait un terrain propice aux blanchiments de capitaux.

### ... doublés d'une absence de contrôles

La complexité du système de financement, de remboursements, de cotisations avec des organismes de collecte qui servent d'intermédiaires entre le formé et le formateur (voire qui bénéficient de la double casquette de collecteur et formateur dans le cadre de la fonction publique) est la cause de la multiplication des fraudes... mais il existe en face, une véritable absence de contrôle, à la fois de la part de l'État mais aussi de la part des OPCA.

Concernant l'État, un point sur les moyens disponibles : plus de 72 000 organismes de formation et des flux financiers de 25,5 milliards d'euros, on compte... 152 agents affectés au contrôle des actions de formation professionnelle, au sein des organismes régionaux de contrôle. Ainsi, le nombre d'organismes

■ 25 La formation professionnelle continue des salariés : construire une politique de contrôle et de lutte contre la fraude, Cour des comptes, février 2017.

de formation susceptibles d'être contrôlés par un agent varie de 20 (comme en Corse et en outre-mer) à plus de 1 000 (comme en Île-de-France, en Auvergne Rhône-Alpes et en Paca). En 2014, 0,8 % des organismes de formation ont été contrôlés, 5 % des OPCA et 0,7 % des entreprises. Et la nature même des contrôles n'est pas en mesure de lutter contre la fraude : non seulement les contrôles sont peu fréquents, mais les manquements à la réglementation relevés sont essentiellement sur des aspects formels (77,6 % des cas en 2014). Et les cas de fraudes caractérisées donnant lieu à sanction sont très peu nombreux, moins d'une dizaine par an.

Du côté des OPCA, ces derniers comptent dans leurs effectifs de 1 à 4,5 % d'agents chargés du contrôle. Cette mission a été renforcée lors de la réforme de 2015 d'ailleurs, mais reste lacunaire. Les contrôles internes sont quasi inexistant, certains OPCA n'ayant même pas de service dédié à cette fonction, et les contrôles externes sont peu nombreux et peu effectifs : la part des constats d'irrégularités est très variable d'un OPCA à un autre, passant de 10 % des contrôles effectués en 2015 pour l'un à 77 % pour un autre. Il n'existe également aucune coordination entre les contrôles organisés par l'État et ceux menés par les OPCA.

Pour plus de suivi, le Gouvernement propose d'instaurer une **certification pour tous les organismes de formations** (avant que ces derniers ne puissent accéder à un financement public ou mutualisé). Pour assurer un suivi du côté

des usagers, il propose aussi de mettre en place **une application mobile « CPF »** où chaque actif pourra consulter son solde, s'inscrire à une formation, consulter les résultats des formations (taux d'insertion, coût comparatif) et laisser son avis sur une formation effectuée. Les moyens de contrôles de l'État devraient aussi être revus. Pour réinstaurer de l'ordre sur le marché de la formation professionnelle, c'est aussi la gouvernance qu'il faut revoir. Aujourd'hui, on compte trop d'intermédiaires et la mission de remboursements et de contrôles des OPCA n'a jamais prouvé son efficacité. En plus de faire assurer la collecte des fonds de la formation professionnelle et de l'apprentissage par les Urssaf, d'ici la fin du quinquennat, le Gouvernement dit vouloir **créer un nouveau établissement public, France compétences**, pour assurer la mutualisation et le suivi des fonds, et des « nouveaux conseils en évolution professionnelle régionaux » pour accompagner les salariés, pour évaluer leurs compétences, définir un projet... Ce nouvel établissement semble s'inspirer du BIBB<sup>26</sup> allemand. Mais l'instrument de pilotage de l'apprentissage et de la formation professionnelle en Allemagne est, lui, sous tutelle du ministère de l'Éducation qui voit l'apprentissage et la formation professionnelle comme un pan de l'Éducation nationale. Et au niveau local, il se repose sur les Landers qui supervisent l'offre de formations, les examens et coordonnent les négociations de branches.

### Proposition complémentaire iFRAP

■ Faire de la région la collectivité pilote de la formation initiale et continue des salariés du privé, des agents publics et des demandeurs d'emploi (notamment en régionalisant Pôle emploi et le CNFPT). Ainsi, les régions françaises auront alors la compétence de gérer la politique de l'emploi et de formation de leur territoire et d'organiser les contrôles sur le marché de la formation professionnelle, en remplacement des organismes paritaires et en com-

plément de la mission de l'État qui doit être renforcée.

■ Automatiser l'évaluation de la qualité de la formation par le stagiaire... mais aussi par son employeur, afin de mieux quantifier le retour sur investissement pour l'entreprise.

■ Remonter et publier les données de la formation professionnelle au niveau des régions : notations des formations, bilan financier et pédagogique des organismes de formation.