

## Dispositifs de financements de la formation professionnelle continue : quelles logiques sous-jacentes ?

Dans son discours prononcé devant l'Assemblée nationale le 21 avril 1792, Condorcet a énoncé les bases d'un principe, celui d'un accès à l'instruction ouvert à tous les citoyens, à tous les âges de la vie et réparti « avec toute l'égalité que permettent les limites nécessaires à la dépense ». Ce principe, repris dans le préambule de la Constitution de 1949, a largement contribué depuis à la densité du Code du Travail. Nous aborderons cette évolution en axant l'étude sur les dispositifs de financement de la formation professionnelle continue mais également, parce qu'elles nous semblent indissociables, au regard des dimensions de coordination, de contrôle et d'évaluation. Nous évoquerons les réformes successives, de la loi Debré du 31 juillet 1959 à celle du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, avec pour objectif d'en dégager, au fil des rapports et des évolutions législatives, les logiques sous-jacentes au-delà des points de rupture apparents. Nous le ferons au regard notamment des contextes socio-économiques et des impératifs d'efficience.

### Contextes, enjeux et constats

Consacrée domaine d'action communautaire par le Traité de Rome en 1957, la formation professionnelle a formellement été reconnue comme relevant de la compétence européenne par le traité de Maastricht en 1992. Le traité d'Amsterdam en 1997 et les objectifs fixés lors du Conseil européen de Lisbonne en 2000 ont contribué à édifier une doctrine communautaire visant à l'amélioration de la compétitivité, à une croissance économique durable, au développement de la connaissance et des compétences, au renforcement de la cohésion sociale, par application notamment de la méthode ouverte de coordination (MOC) adoptée lors du sommet spécial de Lisbonne. Cette politique a été prolongée dans les objectifs fixés par la stratégie Europe 2020 ainsi que, plus récemment, par la communication « Une nouvelle stratégie en matière de compétences pour l'Europe » [COM(2016) 0381] ou encore la proposition en 2017 d'un Socle européen des droits sociaux.

En France, Michel Debré s'est attaché personnellement au développement de la formation professionnelle continue, dans un contexte de changements économiques structurels et dans le cadre d'une politique de cohésion nationale par la promotion sociale. Si l'action de l'Etat dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle reste dans les lois du 31 juillet 1959 et du 3 décembre 1966 très centralisée, les accords de Grenelle introduisent un engagement d'ouverture de négociations sur la formation et le perfectionnement professionnels, concrétisé par l'accord national interprofessionnel (ANI) du 9 juillet 1970. La thématique de l'industrialisation ainsi que la mise en œuvre du marché commun exigeaient une compétitivité accrue et le Vème plan avait mis l'accent sur le besoin de formation du personnel à tous les niveaux (Pierre Benoist, 2004). Les formations devaient donc faire l'objet d'une adéquation aux besoins nouveaux exprimés par l'ensemble des parties prenantes, avec des moyens réactualisés.

C'est dans ce contexte que Jacques Delors, chef de service des Affaires sociales au Commissariat Général du Plan, rejoint en 1969 le cabinet de Jacques Chaban-Delmas, comme conseiller en charge des Affaires sociales puis comme chargé de mission. Le projet de « Nouvelle société » conçu par le premier ministre de Georges Pompidou visait à la redéfinition du rôle de l'Etat dans la Nation et a servi de creuset à la loi du 16 janvier 1971 portant organisation de la formation professionnelle dans le cadre de l'éducation permanente.

La loi du 16 janvier 1971 a jeté les bases du dispositif de la formation professionnelle continue tel que nous le connaissons aujourd'hui. Ce dernier a toutefois connu plusieurs réformes visant à corriger les principaux griefs énoncés à son encontre au fil des rapports – qu'il s'agisse de ceux de la Cour des Comptes, de l'IGAS ou du Sénat – et qui tiennent en quelques mots : multiplicité des acteurs, défaut de pilotage, difficultés de coordination, opacité des flux financiers, inadéquation de l'offre de service, absence de contrôle et d'évaluation.

## Dispositifs de financements et réformes successives de la FPC

La loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente affirme dans son article premier que celle-ci, dont la formation professionnelle est une des composantes, constitue une obligation nationale. Elle pose le principe d'une politique concertée en matière de formation professionnelle et de promotion sociale (art. 2), conforte le principe du congé formation prévu par la loi n° 66-892 du 3 décembre 1966 et institue une participation obligatoire des employeurs au développement de la formation professionnelle continue, basée sur le principe d'un pourcentage de la masse salariale. Elle institue les fonds d'assurance formation, habilités à collecter les contributions qui peuvent lui être versées, lesquelles constituent une des modalités par lesquelles les employeurs peuvent s'acquitter de leur obligation de participation. Ils ont par ailleurs la possibilité de financer directement des actions de formation au bénéfice de leurs personnels et d'effectuer, dans la limite de 10 % du montant dû, des versements à des organismes soit agréés sur le plan national « en raison de l'intérêt que présente leur action pour la formation professionnelle continue des travailleurs, soit menant des actions dont l'intérêt sur le plan régional a été reconnu par le préfet de région » (art. 14).

Par avenant du 21 septembre 1982 à l'accord de branche du 9 juillet 1970, les partenaires sociaux introduisent le principe d'un système de financement mutualisé du congé individuel de formation, géré par des organismes paritaires agréés par l'Etat. Les FONGECIF (actuellement OPACIF) voient par suite le jour en 1983.

La loi n° 84-130 du 24 février 1984 dispose que pour financer les congés individuels de formation, une fraction de la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue doit être versée à des organismes paritaires agréés par l'Etat.

La loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991, précédée de l'ANI du 24 mars 1990, généralise les principes de gestion paritaire et de mutualisation des sommes versées. Elle institue d'autre part une obligation de négociation tous les cinq ans pour les organisations liées par une convention de branche ou par un accord interprofessionnel.

La loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 modifie en profondeur le système de collecte et les critères d'agrément. Désormais, seuls les organismes disposant de compétences nationales, interrégionale ou régionale sont susceptibles d'être agréés. L'agrément est par ailleurs subordonné à l'existence d'un accord conclu à cette fin entre les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives dans le champ de l'application de l'accord (art. 74). La loi quinquennale – et son décret d'application n° 94-936 du 28 octobre 1994 – institue ainsi les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

La loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social reprend les principales dispositions de l'accord conclu le 20 septembre 2003 par les partenaires sociaux. Les conditions de mutualisation des circuits de financement au niveau national sont renforcées, notamment par la fusion de l'association de gestion du fonds des formations (AGEFAL) et du comité paritaire du congé individuel de formation (COPACIF). La loi crée ainsi le Fonds Unique de Péréquation (FUP), lequel reprend le statut associatif des deux organismes d'origine. Elle crée d'autre part le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, dont les missions portent notamment sur l'évaluation et le contrôle.

### Le réseau des OPCA [2007]

Les organismes paritaires collecteurs agréés se répartissent de la façon suivante :

- 40 organismes nationaux professionnels ;
- 1 organisme national interprofessionnel (AGEFOS-PME) ;
- 1 organisme interbranches et interprofessionnel (OPCALIA) ;
- 25 organismes régionaux interprofessionnels (les OPCAREG, uniquement agréés pour le plan de formation) ;
- 31 organismes uniquement gestionnaires du congé individuel de formation, dont 26 régionaux (FONGECIF) et 5 nationaux (AGECIF).

Il est à noter que l'OPCALIA, opérateur interprofessionnel, interbranches et interrégional, résulte de la fusion de deux OPCA : l'OPCIB et l'IPCO ; l'OPCALIA est par ailleurs la tête du réseau des OPCAREG. Le système de collecte est couronné par un organisme de péréquation : le FUP, fonds unique de péréquation.

Source : d'après PLF 2008 / Rapport public thématique de la Cour des Comptes « La formation professionnelle tout au long de la vie ».

Le tableau ci-dessus rend compte de l'importance du réseau des OPCA en 2007, il est toutefois à noter qu'il a pu compter jusqu'à 600 organismes collecteurs dans les années 1990 (Rapport public thématique de la Cour des Comptes, 2008). La loi quinquennale du 20 décembre 1993, avec pour objectif d'en réduire le nombre, avait introduit également, parmi les nouveaux critères, celui d'un seuil minimal de collecte.

La loi 2009-1937 du 24 novembre 2009 poursuit ce même objectif (art. 43) et crée par ailleurs le Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSPP). Ses ressources permettent de contribuer au financement d'actions de formation, d'assurer la péréquation des fonds par des versements complémentaires au OPCA, de contribuer aux services d'information, de conseil et d'orientation assurés par ces organismes (art. 18). La loi introduit également les Contrats d'Objectifs et de Moyens (COM), permettant à l'Etat de réinvestir son rôle d'ordonnateur et de contrôle.

La loi n° 2014-288 du 5 mars 2014, précédée de l'accord national interprofessionnel conclu le 20 septembre 2003, institue le CNEFOP ou Conseil National de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelle, placé auprès du Premier ministre (art. 24). Elle crée un fonds paritaire des organisations patronales et syndicales, chargé d'une mission de service public, ceci au titre de leur participation à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques (art. 31).

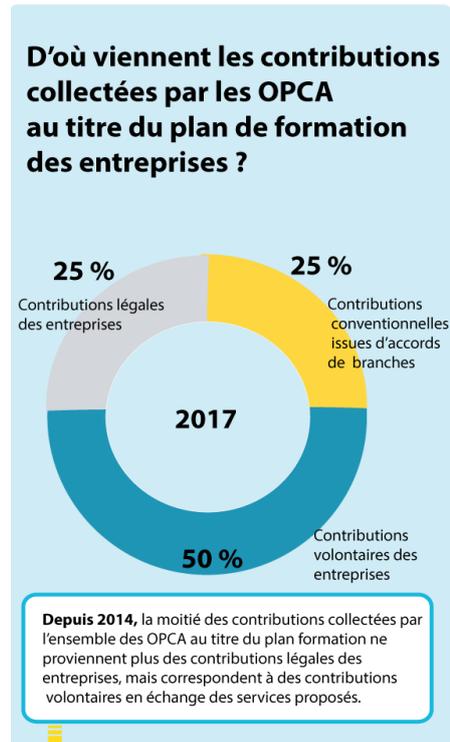
Par ailleurs, elle initie une restructuration des branches professionnelles visant à réduire leur nombre en fixant des critères de représentativité et d'activité de conventionnement.

La loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 vise une refondation de la partie législative du Code du travail, avec pour objectif l'attribution d'une place centrale à la négociation collective (art.1). Elle poursuit dans ses dispositions la restructuration des branches initiée en 2014 et invite les organisations professionnelles d'employeurs et les organisations syndicales à engager une négociation sur la méthode permettant d'atteindre, dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la loi, l'objectif d'environ deux cents branches professionnelles (art. 25). Elles étaient au nombre de sept cent cinquante au premier semestre 2016 et, à titre de comparaison, l'Allemagne en comptait cent cinquante à la même période.

Dernière en date, la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 introduit une modification majeure dans le dispositif de financement de la formation professionnelle en orientant les participations des employeurs vers les URSSAF. Les OPCA, déchargés de leur mission de collecte, deviennent des opérateurs de compétences (OPCO). Une nouvelle gouvernance est par ailleurs instituée par la création de France compétences, institution nationale publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, chargée notamment de la répartition et du versement des fonds aux acteurs concernés, dont les régions, les OPCO et les commissions paritaires interprofessionnelles régionales (art. 36).

## Analyse de l'évolution des dispositifs de financements, de coordination, de contrôle et d'évaluation

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel avait été annoncée comme une révolution par la ministre du travail, Murielle Pénicaud. Si le transfert de la mission de collecte des OPCA aux URSSAF constitue en effet une rupture salutaire, elle avait toutefois été préconisée dès 2008 dans l'annexe 4 du rapport de l'IGAS « *Evaluation du service rendu par les organismes collecteurs agréés (OPCA, OPACIF & FAF)* » (5) ainsi que dans un rapport de la Cour des comptes (6), dans lequel les conclusions, s'agissant de la collecte et de la répartition des fonds, se terminaient ainsi : « A défaut de progrès nets en termes de mutualisation des fonds et de transparence de gestion, la question se poserait de façon pressante de transférer l'ensemble de cette collecte aux URSSAF ». L'histoire enseigne que les révolutions sont en général annoncées.



Source : Entreprises et Carrières, n° 35, Céreq, 2018

Les réformes de 2009, 2014 et 2016 ont par ailleurs largement préparé le terrain, si bien que l'on observe, dans la dernière en date, une continuité certaine.

S'agissant des dispositifs de contrôle, l'on peut trouver dans un rapport sénatorial de 2001 (3), à propos de la Commission nationale des comptes de la formation professionnelle et après rappel de ses missions, l'observation suivante : « Or cette commission ne s'est réunie qu'une fois en 1997 pour son installation et n'a jamais publié le moindre rapport. Son maintien est donc loin d'être indispensable. Sa suppression permettra, une fois n'est pas coutume, d'alléger le Code du travail ». Le rapport public annuel 2017 de la Cour des comptes (8) observe une activité de contrôle très faible au regard des enjeux : « en 2014, les services de l'Etat ont contrôlé moins de 1 % des prestataires de formation susceptibles de l'être ».

L'Inspection Générale des Affaires Sociales, dans son rapport d'avril 2018 relatif à l'évaluation des Conventions d'Objectifs et de Moyens (9), pointe des défauts dans la construction des COM. Ces derniers, centrés sur les taux de gestion, ont engendré une évaluation déséquilibrée entre analyse de gestion et impact des politiques mises en œuvre. Il observe par ailleurs que l'Etat n'est pas réellement entré dans une démarche d'animation collective et transversale des organismes et souligne les limites méthodologiques des outils de mesure de la performance, s'agissant des indicateurs et du système de collecte des données.

Le choix d'inclure les dispositions relatives à la formation professionnelle continue dans le Code du travail a induit son inscription dans les champs de la négociation collective et de la gestion paritaire. La mise en œuvre des dispositifs, conjuguée aux dispositions des lois de décentralisation, a mis en lumière, au fil des décennies, les difficultés de coordination, de contrôle et d'évaluation d'un système que le législateur s'est attaché à réformer, en tenant un cap qui se dégage essentiellement depuis 2009. La décision de séparer les activités de collecte et de prestations dans le nouveau dispositif, actuellement en phase transitoire, et d'en confier la gouvernance à une institution nationale publique semble indéniablement de bon augure au regard des impératifs d'efficacité évoqués en introduction.

Sources documentaires :

1. BENOIST Pierre, « *Michel Debré et la formation professionnelle 1959-1971* » OpenEdition Journals, Histoire de l'Education, 2004.
2. LUTTRINGER Jean-Marie, « *Réforme de la formation professionnelle : Delors 1971, Macron 2018. Le contexte, la vision, le droit* », 2018, Droit et Politiques de Formation, Chronique n° 133
3. Annick Bocandé, Alain Gournac, Claude Huriet et Bernard Seillier, sénateurs, Annexe au procès-verbal de la séance du 18 avril 2001, Rapport n° 275 sur le projet de loi de modernisation sociale.
4. Cour des Comptes, Rapport public annuel, février 2007, Synthèses, Observations des juridictions financières, pages 18-19, chapitre 10 « La collecte de la contribution des entreprises à la formation professionnelle ».
5. IGAS, « *Evaluation de service rendu par les organismes collecteurs agréés (OPCA, OPACIF & FAF)*, Rapport de synthèse, RM-2008-023P, mars 2008.
6. Cour des Comptes, Rapport public thématique, « *La formation professionnelle tout au long de la vie* », octobre 2008
7. Sénat, Projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, septembre 2009.
8. Cour des Comptes, Rapport public annuel 2017, Les observations, Synthèses, Chapitre 3 « *La formation professionnelle continue des salariés : construire une politique de contrôle et de lutte contre la fraude* », Février 2017.
9. IGAS, « *Evaluation des conventions d'objectifs et de moyens des OPCA et OPACIF* », avril 2018, Rapport 2017-127R
10. PLF 2018, Annexe au Projet de Loi de Finance pour 2018, « Formation professionnelle »
11. MOYSAN-LOUAZEL Anne, PODEVIN Gérard, QUINTERO Nathalie, TUCHSZIRER Carole, « *Dès 2014, une profonde mutation de l'offre de services des OPCA* », CEREQ BREF n° 362, 2018.
12. CEREQ Etudes, « *Transformation des OPCA au fil des réformes récentes : vers un nouveau modèle économique ?* », n° 18, juillet 2018. Gérard PODEVIN (coordination), Anne MOYSAN-LOUAZEL, Nathalie QUINTERO, Carole TUCHSZIRER, Delphine BERAUD