

Commissariat général à la stratégie et à la prospective

L'ESSENTIEL

JUIN 2013

Étude “Plan de formation dans les entreprises : de la formalité à l’outil stratégique”



Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) a commandé en septembre 2012¹ une étude portant sur le thème du plan de formation dans les entreprises. Cette étude a été réalisée par le cabinet Sémaphores.

Antoine Naboulet, Quentin Delpech,
département Travail Emploi

En 2011, les dépenses totales pour la formation professionnelle et l'apprentissage s'élevaient à environ 31 milliards d'euros. Les dépenses des entreprises représentaient 42 % de ce total². Si le plan de formation est l'outil central de la politique de formation pour l'entreprise, il reste paradoxalement un concept polysémique de périmètre variable. Dans un sens restreint, il est entendu comme l'ensemble des actions de formation “imputables” au sens de l'obligation fiscale portant sur les entreprises, soit plus de 11 milliards d'euros en 2011³. Dans un sens plus large, le plan de formation renvoie à l'ensemble de la politique de formation de l'entreprise et regroupe les obligations de l'employeur en la matière. Dans tous les cas, le plan de formation est encadré par des obligations qui se sont renforcées au fil du temps (obligation légale de financement, obligation d'assurer l'adaptation des salariés au poste de travail et à l'évolution de l'emploi, obligation de respect des dispositions des accords de branche, processus réglementaire de consultation des représentants des salariés).

L'étude a pour objectif d'examiner, sur la base d'une analyse empirique des pratiques de terrain, les usages

du plan de formation, les modalités de sa construction et de son pilotage, et de voir en quoi il peut constituer un outil stratégique. Elle vise à enrichir les travaux existants, notamment ceux conduits sous un angle statistique⁴, par une lecture plus qualitative des processus, des procédures et des enjeux associés au plan de formation.

Méthodologie

Cette étude s'appuie sur :

- un travail de terrain auprès d'un panel de vingt-quatre entreprises de tailles variées et issues de quatre branches différentes⁵ ;
- un ensemble d'entretiens qualitatifs auprès d'organismes accompagnant les entreprises dans la construction de leur plan de formation (notamment les organismes paritaires collecteurs agréés – OPCA) ;
- et une enquête par questionnaire en ligne auprès de cent dix acteurs d'entreprises, représentants de la direction de l'entreprise ou instances représentatives du personnel (IRP).

[1] À l'époque, il s'agissait du Centre d'analyse stratégique.

[2] Données du projet de loi de finances (PLF) 2013 sur les dépenses globales par financeur.

[3] Données PLF 2013 sur les dépenses de formation imputables pour les entreprises de 10 salariés et plus.

[4] Voir notamment LAMBERT M., MARION-VERNOUX I., SIGOT J.-C., *Quand la formation continue : repères sur les pratiques de formation des employeurs et des salariés*, Céreq, 2009, 91 pages.

[5] 7 entreprises de moins de 50 salariés ; 7 entreprises de 50 à 200 salariés ; 6 entreprises de 200 à 1 000 salariés et 4 de plus de 1 000 salariés. Elles se répartissent sur quatre activités : verre mécanique ; déchet ; commerce ; secteur sanitaire, social et médico-social.

LE PLAN DE FORMATION AU PRISME DE SES USAGES : DE LA FORMALITÉ À L'OUTIL STRATÉGIQUE

L'étude souligne la diversité des usages du plan de formation dans les entreprises. Elle met notamment en exergue l'écart existant entre l'ambition stratégique que les partenaires sociaux et les pouvoirs publics fixent à cet outil et les pratiques, parfois très formalistes, observées dans les entreprises.

Des déterminants multiformes de la formation en entreprise

- L'influence de la taille et du secteur sur les pratiques de formation n'est pas nécessairement déterminante.

La taille (grande entreprise/PME/TPE) détermine la politique de formation, et notamment le degré de formalisme du plan de formation, par différents mécanismes : existence d'une fonction RH interne dédiée, capacité budgétaire, problème que constitue l'absence d'un salarié en formation, etc.

En revanche, les entretiens conduisent à relativiser l'effet taille lorsqu'il s'agit de savoir si la politique de formation est appréhendée dans sa dimension stratégique et de gestion prévisionnelle : **même si elle est généralement moins outillée et formalisée (plus "artisanale") dans les PME, la politique de formation n'est pas forcément moins pensée dans une logique stratégique et mise en cohérence avec une réflexion sur l'évolution des métiers et des besoins productifs.** Dans les entreprises de taille moyenne ou réduite, le lien entre stratégie et plan peut être plus fort et plus direct, en raison de lignes courtes de décision, que dans certaines très grandes entreprises qui ont pourtant officiellement des démarches de Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Le plan de formation est également conditionné par l'appartenance sectorielle : l'importance des règles de sécurité dans un secteur ou encore la disponibilité des compétences requises sur le marché externe du travail pèsent sur la gestion des ressources humaines. Néanmoins, le plan de formation relève aussi des choix stratégiques de management de la main-d'œuvre propres aux entreprises (arbitrage entre une politique RH de promotion interne et une politique de recrutements externes).

- Les politiques des branches professionnelles ont surtout une influence indirecte.

Les orientations et les priorités de formation fixées par la négociation de branche sont globalement peu connues et peu appropriées par les entreprises (sauf les plus grandes), d'où un faible impact direct sur la définition du contenu des plans. **La politique de branche oriente principalement les priorités de financement des OPCA, et peut dès lors influencer le plan de formation dans les entreprises ayant une maîtrise de l'ingénierie financière.**

Dans ces entreprises, elle peut avoir un impact sur la façon de financer les actions dans une logique d'optimi-

sation financière et, plus marginalement, sur le contenu même du plan. Les entreprises voient principalement dans les priorités définies par la branche des enjeux financiers, et plus rarement des invitations à se préparer à des évolutions spécifiques des métiers dans le secteur. À cet égard, il est notable que les travaux des observatoires paritaires sur les métiers et qualifications sont peu connus et peu appropriés par les entreprises.

Dans certains cas, des formations jugées non stratégiques par les entreprises, ou orientées vers les salariés fragiles, ont pu néanmoins être "réintégrées" dans le plan dès lors qu'elles sont intégralement prises en charge par la branche (c'est-à-dire fléchées) et donc "neutres" financièrement pour l'entreprise.

- Le plan de formation reste "surdéterminé" par des contraintes réglementaires.

Les contraintes exogènes pesant sur les entreprises d'un même secteur d'activité pèsent fortement sur les plans de formation. En particulier, les normes de sécurité, les normes qualité ou encore les habilitations à exercer les métiers, pour partie fixées au niveau de la branche, peuvent absorber une part importante des ressources de formation, ne laissant que peu d'espace pour une réflexion stratégique sur la formation, les métiers et les compétences.

Des freins variés à la formation

- Les freins à la formation sont d'abord liés à l'impact sur l'organisation productive.

Au-delà des difficultés de financement, récurrentes et bien connues, les freins sont de nature différente. La complexité du système de financement rend difficile l'appréhension de la logique d'investissement (surtout pour les petites entreprises). **Mais le frein le plus largement perçu est l'impact de l'absence du salarié lors de sa formation,** notamment face à des modes d'organisation du travail de plus en plus tendus. Cet obstacle n'est pas réductible aux seules TPE/PME, les grandes entreprises rencontrant elles aussi des difficultés à gérer l'absence du salarié.

- Une ingénierie financière discriminante, même si le rôle d'accompagnement des OPCA est jugé positif.

L'appui à l'ingénierie financière et administrative pour la construction du plan de formation fourni par les OPCA est très important, particulièrement pour les TPE/PME qui ne sont pas dotées de fonction RH dédiée. Les entreprises utilisatrices jugent cet appui très positivement, et ce d'autant plus lorsqu'il est lié à la proximité physique d'un conseiller OPCA identifié et au lien qu'il crée avec le chef d'entreprise. Les conditions d'accès des entreprises – notamment des TPE/PME – aux services des OPCA sont liées aux choix d'organisation réalisés par les OPCA (territorialisation de l'OPCA, importance du portefeuille d'entreprises suivi par les conseillers, enjeu de montée en compétences des conseillers face aux nouvelles missions, etc.). Si les OPCA ont élaboré des outils spécifiques pour ces entreprises, les modalités d'accom-

pagement du type plateformes web et téléphonique peinent néanmoins à atteindre leur cible.

- Une “appétence” inégale des salariés pour la formation, dépendante des dynamiques collectives dans l'entreprise.

La question de l'“appétence” des salariés à la formation constitue un enjeu régulièrement réaffirmé, même si ce terme est ambigu. Si les salariés sont généralement associés à l'identification des besoins formation *via* leur encadrement, plusieurs interlocuteurs font état d'un manque “d'appétence” ou d'intérêt des salariés.

L'étude montre que les initiatives des salariés sont d'autant plus fortes qu'elles s'inscrivent dans une dynamique préalable de formation portée par l'entreprise qui suscite les besoins individuels autant qu'elle les légitime. La communication sur la formation en général, *via* par exemple la diffusion de catalogues des formations disponibles, et le rôle des managers de proximité sont des éléments cruciaux de cette dynamique collective, certes plus ou moins institutionnalisée.

Des pratiques de formation qui s'éloignent des idéaux types légaux et conventionnels

- La distinction formelle entre actions d'adaptation au poste et de maintien dans l'emploi *versus* actions de développement des compétences reste peu appropriée par les directions.

Supposée structurer le plan de formation, cette grille de lecture ne semble en réalité, dans la plupart des cas, mobilisée qu'*ex post* pour conformer le plan de formation à l'exigence légale formelle. En amont elle semble peu opératoire, la délimitation entre les différents objectifs n'étant pas évidente. Cela traduit également le fait que le lien à l'anticipation et à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est difficile à construire pour les entreprises, ce qui s'explique par plusieurs facteurs : importance en volume et en poids financier des formations dites obligatoires, capacité inégale des entreprises à disposer de l'outillage et du recul suffisant pour construire une politique d'anticipation.

- Un processus de construction du plan différent selon les entreprises, mais qui correspond rarement à l'idéal type conçu par les partenaires sociaux ou les pouvoirs publics.

Si les entretiens individuels constituent la base essentielle de l'identification des besoins, on est loin du modèle de l'entretien professionnel dédié aux compétences ; entretien annuel d'évaluation et entretiens informels servent très fréquemment de support à l'expression des besoins. En ce qui concerne les outils au service de l'accompagnement des évolutions professionnelles et des transitions (entretiens de seconde partie de carrière, bilans d'étape professionnels), l'étude montre, à une rare exception près, une absence d'appropriation ou des pratiques se développant en marge des dispositifs formels prévus.

- Les procédures de consultation des IRP sont inégalement maîtrisées et appliquées.

L'obligation légale de consultation constitue encore, dans de nombreux cas, la garantie d'une association minimale des IRP à la politique de formation. Il n'est pas rare que l'ensemble des procédures ne soit pas strictement respecté (les orientations de formation n'étant par exemple pas présentées au comité d'entreprise de façon qualitative et distincte du plan). En conséquence, les débats relatifs au plan de formation sont souvent empreints de formalisme, le lien avec la stratégie de l'entreprise et la GPEC est rarement mis en avant et seules quelques grandes entreprises font du plan de formation un objet de négociation collective.

Globalement, le dialogue social en matière de formation se cantonne à la défense de cas individuels. Outre que les IRP ne disposent pas toujours des connaissances techniques en la matière, cette faible appropriation de la thématique formation peut aussi s'expliquer par la nature des documents qui leur sont remis : fortement influencés par les prescriptions légales, ils sont principalement statistiques et non reliés aux enjeux de l'entreprise et à la GPEC.

- L'évaluation, bien que reconnue comme nécessaire par les acteurs, reste une thématique secondaire pour les entreprises.

L'évaluation de la formation demeure un sujet secondaire et essentiellement traité à chaud par un questionnaire, au retour de stage, sur la qualité de la prestation. L'évaluation à froid, sur le bénéfice pour les salariés et l'entreprise des actions de formation, ou l'évaluation de l'impact de l'ensemble du plan de formation sont nettement plus rares, car elles supposent du temps mais aussi une capacité à définir les objectifs et les effets attendus.

Dans les PME/TPE, le rapport à l'évaluation semble paradoxalement plus étroit : la proximité entre salarié et employeur favorise les échanges sur la formation dès le retour du salarié ; par ailleurs, compte tenu de l'investissement ou du coût que constitue une formation pour un employeur de PME ou de TPE, celui-ci est beaucoup plus attentif (voire exigeant).

TROIS ENJEUX CENTRAUX POUR RENFORCER LE CARACTÈRE STRATÉGIQUE DU PLAN DE FORMATION

Tension entre formalisme et approche stratégique de formation : faut-il réajuster ou simplifier les règles de gestion “formelles” ?

Au fil du temps, l'architecture du système de relations professionnelles s'est densifiée par voie légale et conventionnelle, si bien que le plan de formation est aujourd'hui au cœur d'un système très formalisé, en matière de

financement, de dialogue social, de catégorisation des actes de formation, etc.

D'un côté, les règles formelles ont un impact positif sur le développement de la formation dans les entreprises. Ainsi, les règles en matière de dialogue social, très codifiées, constituent une prescription permettant de s'assurer que le comité d'entreprise est informé et consulté sur le plan de formation. De même, nombreux sont les interlocuteurs DRH ou responsables de formation à faire valoir que l'obligation fiscale est importante, en ce qu'elle constitue un argument opposable aux directions d'entreprise en faveur de l'investissement Formation.

D'un autre côté, de nombreux constats d'inadéquation issus de cette étude laissent à penser que le système a produit des mécanismes de gestion qui sont entrés en contradiction avec les ambitions initiales : calendrier d'élaboration du plan trop complexe, règles administratives de l'imputabilité des dépenses très contraignantes, priorités de branche trop nombreuses et souvent illisibles, consultation des IRP sur le plan de formation déconnectée de la GPEC.

Quelle reconnaissance des pratiques variées de professionnalisation, notamment dans les PME ?

L'étude montre que les entreprises développent, parfois à titre principal, d'autres formes de professionnalisation que l'action de formation telle qu'elle est aujourd'hui définie dans le champ normatif, c'est-à-dire au titre de l'imputabilité. La notion de professionnalisation est appréhendée de façon plus large que la définition légale et couvre toutes les formes d'acquisition ou de transmission de compétences : professionnalisation et alternance, formation non formelle ou mise en situation de travail, mentorat, transfert de compétences, etc.

On peut alors regretter que le périmètre de l'action de formation reste souvent enfermé dans la définition de ce qui est imputable. Cela conduit à nier une partie de ce qui relève pourtant d'un processus "formatif" et plus globalement à sous-estimer une partie des actions de formation conduites par les entreprises, car non traduites dans les déclarations fiscales.

Cette question de la reconnaissance et de l'appui au développement de ces nouvelles formes de professionnalisation se pose en particulier pour les TPE et les PME. Celles-ci sont moins "outillées" et leur politique de formation moins formalisée que dans les grandes. Dans les petites entreprises, en raison des effets perturbateurs du départ d'un salarié en formation, les processus de transfert des compétences en situation de travail jouent un rôle important mais souvent peu visible.

Pour les PME/TPE, les enjeux majeurs se situent donc au niveau de l'intermédiation (OPCA, experts comptables, etc.) pour rendre plus accessible le système de financement, mais aussi au niveau de l'accompagnement en amont, afin de favoriser une prise de recul vis-à-vis des processus d'élaboration et de transfert des compétences.

La dialectique de l'individuel et du collectif autour de la formation dans l'entreprise : mieux articuler les dynamiques collectives et l'initiative individuelle ?

L'étude permet de dépasser une lecture qui oppose responsabilités individuelle du salarié et collective de l'entreprise en matière de formation. La réussite et l'efficacité d'un plan de formation est évidemment tributaire de l'engagement personnel des salariés. Mais réciproquement, on ne saurait faire peser sur le seul salarié la responsabilité de sa formation et de son employabilité. L'apptence et l'initiative des salariés pour la formation sont des "constructions" également collectives : elles trouvent d'autant plus matière à s'exprimer dans une dynamique préalable d'encouragement, d'information et d'organisation de la formation dans l'entreprise.

Les différents enjeux évoqués ci-dessus et développés dans le rapport complet de Sémaphores constituent des axes à même de structurer les discussions à venir sur la réforme du système français de formation professionnelle qui sera initiée dans le cadre de la conférence sociale des 20 et 21 juin 2013.

Mots clés : formation professionnelle, plan de formation, professionnalisation, dialogue social, stratégie d'entreprise, OPCA.

Commissariat général
à la stratégie
et à la prospective

18, rue de Martignac
75700 Paris SP 07
Tél. 01 42 75 60 00

Retrouvez les dernières actualités du Centre d'analyse stratégique sur :

- www.strategie.gouv.fr
- [CommissariatStrategieProspective](https://www.facebook.com/CommissariatStrategieProspective)
- [@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)

Créé par décret du 22 avril 2013, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective se substitue au Centre d'analyse stratégique. Lieu d'échanges et de concertation, le Commissariat général apporte son concours au Gouvernement pour la détermination des grandes orientations de l'avenir de la nation et des objectifs à moyen et long termes de son développement économique, social, culturel et environnemental. Il contribue, par ailleurs, à la préparation des réformes décidées par les pouvoirs publics.