



## FONCTIONNEMENT DES DISPOSITIFS DE FORMATION PROFESSIONNELLE

### *Mission commune d'information*

Présidée par M. Jean-Claude Carle, sénateur de Haute-Savoie

Rapporteur : M. Bernard Seillier, sénateur de l'Aveyron

Rapport n° 365 (2006-2007)

### **Présentation**

Au bout de six mois d'une vaste série d'auditions et de déplacements, la mission dresse le tableau relativement pessimiste d'un système marqué par **la complexité, les cloisonnements et les corporatismes : les trois maux de la formation professionnelle.**

Ces maux sont le résultat d'une histoire riche et complexe. La politique de formation professionnelle a subi en effet de fortes tensions depuis l'adoption de la loi du 16 juillet 1971, initiée par le président Jacques Delors et fondatrice de l'architecture actuelle du système. Largement inspirée, initialement, par l'idée de promotion professionnelle et sociale - il s'agissait de donner une « seconde chance » aux salariés n'ayant pas bénéficié d'une forte qualification au cours de leur formation initiale - cette politique a été, avec la montée du chômage, de plus en plus inscrite dans la mouvance de la politique de l'emploi, jusqu'à participer au traitement social du chômage à côté d'une multitude de contrats spécifiques et de dispositifs d'aide à l'emploi multipliés jusqu'à la pléthore.

Alors que le nombre des contrats aidés croissait sans cesse, que le nombre des aides aux entreprises approchait 2 550, tous bailleurs confondus, le système de formation professionnelle s'est développé par sédimentation de dispositifs et ajouts de tuyaux d'orgues.

La *complexité* s'inscrit ainsi dans un mouvement qui dépasse la formation professionnelle. Le système n'en conserve pas moins une façade admirablement rationnelle, même si cette architecture est accessible aux seuls initiés : sur le soubassement à deux degrés de la formation initiale et de la formation continue, s'élève la colonnade des dispositifs dédiés à des publics distingués

selon l'âge, le statut, les perspectives d'avenir... D'où les *cloisonnements*, dont la réalité vécue s'accommode mal.

Tout cela ne va pas sans financements conséquents, et l'on sait que l'effort consenti par la nation à la seule formation professionnelle s'élevait en 2004 à 24 milliards d'euros. Il était inévitable que les circuits de financement construits selon la logique statutaire du système pour gérer et répartir ces sommes prennent plus ou moins la forme de petites « féodalités » confinées. D'où les *corporatismes*, dont les urgences de la politique de l'emploi font, il est vrai, parfois plier les résistances.

#### **Comment échapper aux trois maux de la formation professionnelle ?**

Comment passer d'une logique fondée sur la nécessité de dépenser une masse financière disponible à une logique d'investissement impliquant l'obtention d'un résultat ?

Comment passer d'une logique de traitement social de l'échec scolaire et du chômage à une logique de réponse aux besoins des salariés en quête de sécurité professionnelle ou de promotion sociale, aux besoins des entreprises faisant face aux défis de la mondialisation et de la concurrence, aux besoins des territoires pour lesquels l'adéquation à moyen et long terme des formations disponibles à la structure du tissu économique est un enjeu vital ?

Comment conduire le système de formation initiale et continue à véritablement appréhender une situation dans laquelle la hiérarchisation absurde des voies de formation, la dévalorisation persistante des intelligences pratiques, la méfiance latente à l'égard de l'entreprise, débouchent d'une façon

ou d'une autre sur le constat atterrant des 160 000 jeunes quittant chaque année l'enseignement secondaire sans diplôme ou qualification ; sur celui de l'illettrisme touchant 9 % de la population âgée de dix-huit à soixante-cinq ans scolarisée en France ; sur celui du chômage des jeunes actifs s'élevant à 22,8 %, contre 4 à 7 % en Allemagne par exemple ?

Comment accepter qu'un fils d'ouvrier ait aujourd'hui dix-sept fois moins de chances qu'un fils d'enseignant ou de cadre supérieur d'entrer dans une grande école, et qu'il court quatre fois plus le risque qu'un enfant de cadre de sortir du système éducatif sans diplôme ?

Comment s'accommoder du fait que l'accès à la formation professionnelle soit principalement réservé aux salariés les plus qualifiés, âgés de moins de cinquante ans et travaillant dans les grandes entreprises ?

**Aux trois maux largement responsables de cette situation, la mission d'information a souhaité apporter une réponse formulée**

**autour de trois mots repères : la personne, les partenariats, la proximité.**

Toutes les propositions dont la liste est présentée à la fin du rapport se rattachent à l'un ou l'autre de ces repères :

- la personne doit être désormais au centre de la politique de formation professionnelle afin de donner un sens concret et un contenu effectif au concept fuyant de formation tout au long de la vie ;

- les partenariats doivent être systématisés et organisés autour de chefs de file dûment identifiés, afin de rendre possible une meilleure allocation des moyens ;

- la proximité doit être sans cesse construite, ou son impossibilité doit être compensée, afin de favoriser l'accès de tous à la formation et de répondre aux besoins des territoires.

Tel est le cadre à partir duquel la mission d'information a cherché à identifier les moyens de rendre la politique de formation professionnelle plus réactive et plus efficace, car elle constitue l'investissement le plus important pour notre pays et pour chaque Française et Français.

## Quelques chiffres

### Un effort considérable

- **en formation initiale**

- La dépense intérieure d'éducation (DIE) s'établit à 118 milliards d'euros en 2005, soit 7 % du PIB et 1 880 euros par habitant ; dont 52,5 milliards d'euros pour le second degré (8 650 euros par élève et par an), soit une progression de + 35 % depuis 1990 (en euros constants).

- La dépense moyenne pour un élève du second cycle professionnel est de 10 490 euros par an ; elle est de 12 300 euros pour un étudiant en section de technicien supérieur.

- **en formation continue**

- La formation professionnelle continue et l'apprentissage ont drainé 24 milliards d'euros en 2004, et la dépense est en constante progression. Près de 10 milliards sont ainsi à la charge des entreprises pour leurs salariés, un peu moins de 4 milliards d'euros sont affectés à la formation des chômeurs et presque autant à l'apprentissage.

- Environ 40 millions d'euros sont reversés aux principales organisations syndicales.

### Des résultats décevants

- 15 % des élèves entrent au collège sans maîtriser les savoirs « fondamentaux ».

- 9 % de la population âgée de 18 à 65 ans ayant été scolarisée est en situation d'illettrisme (26 % des bénéficiaires du RMI).

- 160 000 jeunes, soit 20 % d'une génération, sortent chaque année du système scolaire sans diplôme ou qualification ; en outre, 90 000 quittent l'enseignement supérieur sans diplôme.

- Un enfant d'ouvrier a quatre fois plus de risque de sortir du système scolaire sans diplôme qu'un enfant de cadre, et dix-sept fois moins de chances d'entrer dans une grande école qu'un fils d'enseignant ou de cadre supérieur.

- Le taux de chômage des jeunes est supérieur à 20 % depuis des années, et celui des non qualifiés atteint 40 % trois ans après leur sortie du système éducatif.

### La formation ne va pas à ceux qui en ont le plus besoin

- Le taux d'accès à la formation professionnelle continue est de 23,4 % pour les titulaires d'un CAP ou d'un BEP, de 25,2 % pour les possesseurs du brevet, de 33,7 % pour les titulaires du baccalauréat, et de 44,3 % pour les diplômés de l'enseignement supérieur.

- Le taux de départ en formation dans les TPE est de 12 %, contre 22 % dans les PME de dix à cinquante salariés, et contre plus de 40 % pour l'ensemble des entreprises.

- L'effort moyen de formation par salarié représente 791 euros dans les entreprises de dix salariés et plus, contre 74 euros dans les entreprises de moins de dix salariés.

- Les demandeurs d'emploi non qualifiés sont seulement 16 % à émettre un souhait de formation au cours de l'entretien avec un conseiller de l'ANPE, contre 24 % pour les plus diplômés.

**Un monde où règnent les corporatismes, la complexité et les cloisonnements**

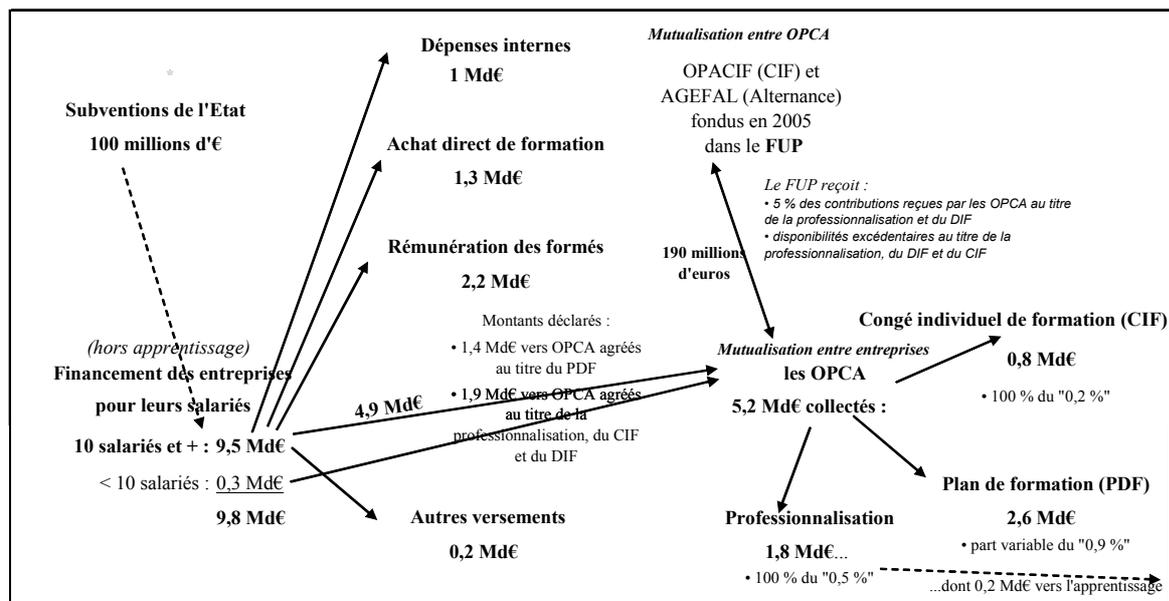
- Plus de 1 200 diplômes ou titres professionnels sont délivrés par sept ministères certificateurs, dont plus de 600 par le ministère de l'éducation nationale (hors enseignement supérieur), soit notamment

198 CAP, 35 BEP, 73 baccalauréats professionnels et 109 BTS ; près de 1 450 licences professionnelles ont été créées pour seulement 20 000 étudiants.

- Sur les quelques 45 000 organismes de formation déclarés, seuls quelques milliers sont réellement actifs.

- On décompte 98 organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) : 31 OPCA gestionnaires du CIF ; 25 OPCAREG, organismes paritaires collecteurs agréés interprofessionnels et régionaux ; 2 organismes nationaux interprofessionnels et interbranches (l'OPCIB-IPCO qui coordonne les 25 OPCAREG, et l'AGEFOS-PME, OPCA interprofessionnel) ; 40 OPCA de branche nationaux.

- Le circuit de financement de la formation des salariés est résumé dans le tableau suivant :



**Financement de la formation professionnelle : un système lisible par les seuls initiés**

**Quelques propositions de la mission**

Elles visent à mettre un peu de simplicité dans un océan de complexité : passer d'une logique de dépenses à une logique d'investissement et de résultat, sortir de la logique « former ou payer », répondre aux besoins de la personne, de l'économie et de l'aménagement du territoire, mobiliser les moyens disponibles vers ceux qui en ont le plus besoin.

**I - SÉCURISER L'ACCÈS À L'EMPLOI PAR LA QUALIFICATION**

- « Professionnaliser » les acteurs de l'orientation : **introduire des stages obligatoires d'immersion**

**en entreprise ou milieu professionnel pour tous les enseignants, ainsi que pour les conseillers d'orientation-psychologues, qu'il convient de renommer conseillers d'orientation professionnelle et psychologues (COP2) ;**

- Simplifier les outils pour optimiser les capacités d'accueil en entreprise et en centre de formation : **regrouper le contrat d'apprentissage et le contrat de professionnalisation** au sein d'un cadre unifié de « **contrat d'insertion en alternance** », tout en conservant à chacun des dispositifs ses spécificités.

- **Encourager les parcours plus itératifs** entre les études et l'activité ;
- Introduire une « dose » d'alternance sous statut scolaire dans les cursus en lycée professionnel ; **instaurer, en contrepartie, un « statut du lycéen professionnel »**, incluant notamment une forme de rémunération des stages effectués et la prise en compte de ces stages dans le décompte des annuités de retraite.
- **Intensifier le dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE).**

## II - ÉLARGIR L'ACCÈS À LA FORMATION PAR L'INDIVIDUALISATION ET LA RESPONSABILISATION

- **Construire à partir du DIF transférable un compte d'épargne formation** couvrant, outre le régime du DIF lui-même, **les primo entrants, les personnes en reconversion, le régime du CIF et les retraités** (voir tableau ci-joint).
- Mettre en œuvre le projet de **fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC** et **y intégrer les services d'orientation de l'AFPA.**
- Confier à la région la coordination de l'ensemble des acteurs de l'accueil, de l'information et de l'orientation, y compris les **CIO, qu'il convient de transférer à la région.**
- **Rendre obligatoire la fonction de conseil, d'ingénierie et d'accompagnement exercée par les OPCA** au profit des PME et TPE pour toutes leurs démarches et formalités administratives liées à l'accès à la formation continue.
- **Ouvrir le libre choix à l'entreprise de l'OPCA** susceptible de lui rendre le meilleur service.

## III - OPTIMISER L'APPAREIL DE FORMATION PAR L'INNOVATION ET L'ÉVALUATION

- Renforcer les liens entre les établissements et le monde de l'entreprise en **systématisant** la participation de personnalités issues du monde de l'entreprise aux conseils d'administration des lycées professionnels et des GRETA ;
- **Doter les GRETA d'un statut juridique et d'un conseil d'administration autonome** en s'appuyant sur le maillage et la proximité.
- Au moment de la déclaration d'existence d'un organisme :
  - **instaurer une exigence de solvabilité minimale** qui pourrait prendre la forme du dépôt obligatoire d'une garantie bancaire ;
  - **instaurer un agrément régional** qui pourrait être délivré par le conseil économique et social de la région ;

- **Créer une autorité indépendante chargée de l'évaluation et de la régulation de la formation professionnelle ;**
- **Encourager l'expérimentation** et l'innovation en leur accordant, le cas échéant, un cadre juridique dérogatoire.

## IV - RATIONALISER ET OPTIMISER LES CIRCUITS DE FINANCEMENT EN S'APPUYANT SUR LA NÉGOCIATION

- Favoriser le regroupement des OPCA en **portant par la voie réglementaire le plancher de collecte de 15 millions à 50 millions d'euros ;**
- **Créer un cadre incitatif au regroupement des OPCA interprofessionnels.**
- **Supprimer l'obligation légale pour le plan de formation**, ce mécanisme déresponsabilise en effet l'entreprise. Substituer à l'obligation légale le financement attaché à la transférabilité d'un DIF dynamisé au travers du compte d'épargne formation.
- A terme, mettre en place une seule collecte, un seul collecteur, un seul contrat.

## V - CONSTRUIRE LA GOUVERNANCE PAR LA TERRITORIALISATION ET LA CONTRACTUALISATION

- Renforcer la coordination de la politique de l'Etat :
  - **en plaçant sous l'autorité du Premier ministre un secrétaire d'Etat ou un haut commissaire** chargé de coordonner l'action des administrations compétentes en matière de formation professionnelle initiale et continue ;
  - **ou, le cas échéant, en désignant le ministre de l'éducation comme chef de file de la politique transversale de formation professionnelle ;**
- **Rassembler au sein de la commission permanente chargée de l'éducation, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, la compétence sur l'ensemble des formations.**
- **Faire du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP) l'instrument de la stratégie globale de formation au niveau régional.**
- **Modifier la loi afin de donner au PRDFP une valeur prescriptive**, de sorte que ses signataires, **notamment l'éducation nationale et le monde économique**, soient engagés par leur signature.
- **Créer au niveau du bassin d'emploi, un conseil local de la formation présidé par un représentant du président du conseil régional.**

**« Une seule chose est plus coûteuse que la formation permanente, c'est l'absence de formation ».**

John Fitzgerald Kennedy